الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الإخوة منتوري –قسنطينة–
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

فرع: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر

# الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر

إعداد الطالبة: سهيلة صالحي

تحت إشراف: الأستاذة الدكتورة زهية موسى

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ عبد الحميد حسنة: أستاذ التعليم العالي جامعة الإخوة منتوري–قسنطينة ......... .رئيسا

الأستاذة زهية موسى: أستاذة التعليم العالي جامعة الإخوة منتوري–قسنطينة ........مشرفة ومقررة

الأستاذ أحمد رحال:أستاذ محاضر جامعة الإخوة منتوري–قسنطينة....................عضوا

السنة الجامعية : 2009/2008

عَن أبي الدَّرداءِ رَضِيَ اللهُ عنهُ قالَ سَمِعْتُ رَسُولَ اللهِ صلَّى اللهُ عليْه وسلَّمَ يَقُولُ:

" مَن سَلَكَ طَرِيْقَاً يَبْتَغِي فِيْهِ عِلْماً سَهَّلَ اللهُ لهُ طَرِيْقاً إلى الجَنَّة وإنَّ المَلائِكَةَ لَتَضَعُ أجْنِحَتَهَا لِطَالِبِ العِلْمِ رِضاً بِما يَصْنَعُ وَ إنَّ العَالِمَ لَيَسْتَغفِرُ لهُ مَن في السَّمواتِ ومَن في الأرضِ حتَّى الحِيْتَانُ في المَاءِ وفَضْلُ العَالِمِ عَلى العَابِدِ كَفَضلِ القَمَرِ على سَائِرِ الكَوَاكِبِ وإنَّ العُلَماءِ وَرَثَةُ الأنبيْاءِ وإنَّ الأنبيْاءَ لمْ يُورِّثُوا دِيْناراً ولا دِرْهَمَاً وَ إنَّما وَرَّثُوا العِلْمَ فَمَنْ أَخَذَهُ أخَذَ بِحَظٍ وَافِرٍ."

# إهـــــداء

*أهدي هذا العمل المتواضع إلى:*

*أعز ما أملك في الوجود والدي الكريمين*

*وكل أفراد عائلتي*

*سهـــــيلة*

# شكر و تقدير

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذة زهية موسى على متابعتها لهذا البحث وعلى كل النصائح القيمة التي لازمتني طوال فترة تكويني بالجامعة.

كما أتوجه لكل من الأستاذين الكريمين عبد الحميد حسنة و أحمد رحال لتفضلهما، رغم مشاغلهما، بقبول المساهمة في مناقشة هذه المذكرة.

كما أتقدم بخالص عرفاني لكل من أخي عمار وأختي ليلة على كل ما بذلاه من جهد ومساعدة لي خلال مراحل إعداد هذا البحث.

مقدمة

طالما أكدت النصوص والمواثيق القانونية الجزائرية على تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية[1]، كما نظر الفقه لمسألة الإستقلال المحلي، هذا الأخير الذي تعددت معايير تعريفه والتي لا تخلو من الإنتقادات، فتارة يتم الإعتماد على المعيار التاريخي مع تجاهل المهام المحلية التي أحدثها التطور على المجموعات المحلية ، وتارة أخرى الإستناد إلى معيار الإختصاص الحصري للمجموعات المحلية دون ذكر الأساس الذي يجعل المشرع يفصل بين ما هو إختصاص للمجموعات المحلية وما هو للسلطة المركزية ناهيك عن أن ممارسة إختصاص هذه الأخيرة يحرم المجموعات المحلية من حق المبادرة في ذلك، وبالتالي تكون تابعة للدولة. وفي مرة أخرى يجد الفقه ضالته لتحديد مفهوم الإستقلال المحلي، فكلما تمتعت المجموعات المحلية بسلطة تقرير واسعة –بغض النظر عن الرقابة الممارسة- كلما إقتربنا من مفهوم الإستقلال المحلي، أما بالنسبة للمعيار الأخير والذي يتمثل في المهام المحلية والذي ينبني على التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي والمهام ذات الطابع القومي، فنجد أنه مردود عليه هو الآخر لأنه ليس هناك مهام بطبيعتها محلية وأخرى قومية وليس هناك معيار للتمييز بين النوعين، فيختلف الأمر بين الدول التي تحدد ما يعتبر في مرحلة ما محليا، فبلدية اليوم تختلف عن بلدية الأمس المغلقة، فالدولة هي التي تختار من الشـؤون التنفيذية ما تتنازل عنه

[1] إن الجماعات المحلية في الأنظمة المقارنة تتمتع بإستقلالية إدارية محكمة التأطير القانوني بل وصلت بعض الدول إلى جعل مبدأ الإستقلال المالي المحلي مبدأ دستوري كما هو الحال في اليابان مثلا حيث أن الجماعات المحلية في هذا البلد تجد أساسها في دستور الأمة اليابانية لسنة 1946 الذي يعترف بكونها أساس الديمقرطية وأحد المقومات الأساسية للنظام الحكومي الياباني. حيث أنه تم تخصيص فصلا كاملا في الدستور ( أنظر الملحق رقم 01) تحت عنوان الإستقلال المحلي.

بناء على ما جاء النص عليه في الدستور الياباني فإن الجماعات المحلية اليابانية منظمة عن طريق قانون يسمى قانون الإستقلال المحلي من جهة وقانون الإستقلال المالي من جهة أخرى. حيث يرسم هذان القانونان معالم علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية. للإشارة فإن اليابان هي دولة موحدة وليست فدرالية.

فتجعله محلـــيا وهو إختيار يرتبـــط بعدة عوامل تقنية كالإتصال بين المركز والأقاليم، سياسية كمدى الرغبة في إحترام اللامركزية ومالية ككيفية توزيع الأعباء بين الدولة و المجموعات المحلية.

في حقيقة الأمر إن معرفة مدى تكريس الإستقلال المحلي من الناحية القانونية والعملية تستدعي دراسة كل هذه العوامل مجتمعة، لكن وبهدف تعميق الدراسة إرتأينا تسليط الضوء على عامل واحد وهو العامل المالي الذي يعتبرحجر الزاوية في بناء مفهوم الإستقلال المحلي.

إن مسألة تحديد مفهوم للإستقلالية المالية يعد صعبا نوعا ما، كونها عبارة غير محددة على سبيل الحصـــر وإذا تم تحديدها فيكون ذلك بصفة سلبية ويتضح ذلك بصفة أساسية في عدم إمكانية تصوره دون رقابة من جـــهة، ومن جهة أخرى يتعذر تحقيق المساواة بين الإستقلال المالي والنظام المالي المركزي بدون اي قيد ولا شرط، فبين هذين الحدين الرقابة و المساواة يبقى مفهوم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية مفهوما غامضا، الشيء الذي يجعل الدولة تستفيد من هدا الغموض لصالحها ، فتحدد عناصر الإستقلالية حسب الظروف السائدة.

إن البـــعد المالي للإستقلال المحلي له من المكانة ما يجعله ذو تاثير بالغ الأهمية على تجســـيد مفهوم اللامركزية الإدارية في الجزائر، ونقصد بذلك تلك العلاقة المالية الموجودة بين الدولة والمجموعات المحلية والتي يفترض أن تكون علاقة إستقلال بالدرجة الأولى أو بالأحرى من حيث المبدأ وأن لا تتدخل الدولة إلا إستثناء أو بالشكل الذي لا يؤثر على سلطة إتخاذ القرار على المستوى المحلي، ونظرا للأهمية التي يحتلها الجانب المالي في تجسيد اللامركزية الإدارية فقد إرتأينا تسليط الضوء على هذه النقطة وتبيان إلى أي مدى إستطاع هذا البعد أن يؤثرفي رسم أو تحديد المعالم الحقيقية لمفهوم الإستقلالية المحلية

وبالتالي تجسيد اللامركزية الإدارية في الجزائر؟ ثم ما هي المؤشرات التي يمكن الإحتكام إليها لدراسة الإستقلالية المالية المحلية؟ لا سيما وأن التجربة أثبتت عجز المجموعات المحلية في التسيير مما إستدعى الأمر في بعض الأحيان لتبرير ممارسة الرقابة نظرا لنقص أهلية المجموعات المحلية؟ ثم هل أن إدراج مهام جديدة للمجموعات المحلية أو تحويل الصلاحيات يصاحبه دائما تحويل للأغلفة المالية اللازمة للقيام بها من طرف المجموعات المحلية على أكمل وجه.

للإجابة على كل هذه التساؤلات إرتأينا تناول هذا الموضوع من جانبه النظري من خلال الأحكام القانونية والتنظير الفقهي بالإضافة للإستشهاد ببعض المعطيات التطبيقية المجسدة لواقع مالية المجموعات المحلية في الجزائر، وفي دراستنا هذه إعتمدنا عل المنهج الوصفي الذي لا يمكن الإستغناء عنه خاصة فيما يخص تبيان الإطار النظري للمالية المحلية، بالإضافة للمنهج التحليلي النقدي الذي أضفى طابعا مشوقا لهذه الدراسة خاصة فيما يخص الوقوف على حقيقة ما تضمنته النصوص القانونية وما هو موجود على أرض الواقع، كما إستعنا أيضا بالمنهج المقارن في بعض مواطن هذا البحث حيث تمت الإشارة للتجربة اليابانية في مجال التنظيم الإداري المحلي لهذا البلد، الشيء الذي قادنا من دون شك للإلمام بالموضوع من كل جوانبه، وقبل عرض خطة بحثنا هذا تجدر الإشارة إلى الصعوبات التي واجهتنا خلال فترة جمع المعطيات والمعلومات التطبيقية والتي تمثلت في تعصب الإدارة المحلية وكذا السلطة الوصية والمتمثلة في وزارة الداخلية حيث أن حجة سرية المعلومات وواجب التحفظ الإداري كانتا الإجابة في كل مرة، إلا أن ذلك لم ينقص من عزيمتنا في إتمام هذا البحث.

إن الأستاذ la Lumière قد لخص عناصر الإستقـلال المالي في ثلاث عـناصر أساسية تتمثل فيما يلي :

أولا: ضرورة توفر الموارد المالية الكافية للمجموعات المحلية.

ثانيا: سلطة المجموعات المحلية في تحديد نفقاتها و إيراداتها.

ثالثا: ضرورة تحمل المجموعات المحلية رقابة لاحقة فحسب إلا في الحالات المحددة قانونا.

إقتفاء بذلك سوف نتناول بالتحليل والتفصيل هذه النقاط الثلاث كمؤشرات لدراستنا هذه وفقا للخطة التالية:

الفصل الأول: مدى الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية من خلال الإطار الإجرائي لميزانية المجموعات المحلية.

الفصل الثاني: مدى الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية من خلال الإطار الموضوعي لميزانية المجموعات المحلية.

# الفصل الأول

إن مفهوم ميزانية المجموعات المحلية يختلف بإختلاف الإتجاهات الفقهية حيث يوجد الإتجاه الإقتصادي، الإجتماعي، الديناميكي والإتجاه القانوني، إلا أن الإتفاق قائم حول كونها الرخصة التي تمنح من طرف جهاز منتخب إلى جهاز تنفيذي معين، نفس الشيء بالنسبة لميزانية الدولة حيث نجد البرلمان هو الذي يمنح رخصة ميزانية الدولة إلى الحكومة التي تعتبر الجهاز التنفيذي، نجد أيضا أن المجلس الشعبي البلدي يمنح الرخصة للهيئة التنفيذية وكذلك الأمر بالنسبة للولاية.

تخضع رخصة ميزانية المجموعات المحلية إلى جملة من الأحكام والمباديء العامة المتعارف عليها في علم المالية العامة والتشريع المالي وتتمثل في قاعدة السنوية، قاعدة الوحدة، قاعدة الشمولية، قاعدة التوازن، قاعدة تخصيص الإيرادات وقاعدة الأقدمية.

إن إعداد رخصة الميزانية المحلية يتم وفقا لإطار فني واسع يشمل على الخصوص مجموعة من القواعد التي يجب إحترامها وذلك في مختلف المراحل لاسيما كيفية تنظيم الرخصة الميزانية وتحديد مضمونها وكذا مراحل إعدادها من تحضير، تصويت، مصادقة وتنفيذ الميزانية.

تبعا لما تقدم سوف نتناول هذا الفصل بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث وهي:

المبحث الأول: مفهوم الميزانية المحلية والقواعد التي تحكمها.

المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية المجموعات المحلية.

المبحث الثالث: الرقابة الممارسة على ميزانية المجموعات المحلية.

## المبحث الأول: مفهوم ميزانية المجموعات المحلية والقواعد التي تحكمها.

لقد تعددت مفاهيم الميزانية المحلية وذلك مع تعدد الزوايا المنظور إليها ، فرجال الإقتصاد أوجدوا مفهوما إقتصاديا و علماء الإجتماع دافعوا عن المفهوم الإجتماعي ورجال القانون أيضا أوجدوا مفهوما قانونيا. هذا ما سوف نتعرض له في **المطلب الأول**، أما **المطلب الثاني** فسوف نخصصه للحديث عن القواعد التي تحكم ميزانية المجموعات المحلية في الجزائر.

### المطلب الأول: مفهـــوم الميـــزانية المحليـــة.

إن تسليط الضوء على المفهوم القانوني فحسب لن يمكننا من فهم كل الأبعاد التي تتميز بها الميزانية المحلية وذلك نظرا للبعد الإقتصادي والمالي الذي يكتسي به موضوع دراستنا هذه. وعليه إرتأينا محاولة التعريج عن المفـــهوم الإقتصادي للميزانية المحلية في **الفرع الأول** لنقف عند المفهوم الإجتماعي في **الفرع الثاني** وننتهي بتحليل ذلك قانونا في **الفرع الثالث**.

#### الفرع الأول: المفهوم الإقتصادي للميزانية المحلية.

تعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام و هي الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. عرفت الجزائر اللامركزية الإقليمية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي، فورثت بعد استقلالها 1578 بلدية و 15 ولاية تعاني مشاكل

الفقر و الحرمان والآثار السلبية للإستعمار وهذا ما جعل الدستور 1963 يتبنى مبدأ اللامركزية، واعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية، الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية كانت الجماعات المحلية فيها من أولى اهتمامات النظام الجديد القائم بعد 19 جوان 1965 حيث صدر أول قانون للبلدية بأمر رقم 24/67 المؤرخ في 1967/01/08 و أول قانون للولاية بالأمر 38/69 المؤرخ في 1969/05/23.

وكانت اهتمامات السلطات المركزية على اعتماد مبدأ السلطة اللامركزية في تسيير شؤون المجموعات المحلية التي كانت شبه مدمرة كليا من أجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها كما خولت لها الدولة مجموعة من الصلاحيات الواسعة النطاق التي شملت المجال الإقتصادي، الإجتماعي والثقافي حيث تمت إعادة النظر في مفهوم ميزانية المجموعات المحلية التي اصبحت بعد صدور قانوني الولاية والبلدية آنذاك لا تستجيب إلى الدور الجديد الذي منح لها حيث تم إدخال إصلاحات على ميزانية المجموعات المحلية تمثلت بصفة أساسية في تقسيم الميزانية إلى قسمين أساسيين:

- قسم للتسيير.
- قسم للتجهيز والإستثمار.

وجاء هذا التقسيم ليحل محل التقسيم القديم الذي كان يميز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ولقد تميزت أهم الإصلاحات آنذاك فيمايلي:

- التبسيط في وثائق الميزانية
- أصبحت الوثائق الإقتصادية للمجموعات المحلية مجسدة في قسم التجهيز والإستثمار

- تأسيس الإقتطاع الذي يمول قسم التجهيز والإستثمار بصفة إلزامية

- تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة إلى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف مما يسهل إعطاء المعلومات الدقيقة للنفقات الخاصة بالإستثمارات الإقتصادية [1]

**الفرع الثاني: المفهوم الإجتماعي للميزانية المحلية.**

ويتمثل في كون مهمة ميزانية المجموعات المحلية تكمن في ضمان الحاجات الجماعية للسكان المحليين ويلاحظ أن الجانب الإيجابي في المفهوم الإجتماعي يكمن في أن الميزانية تلبي حاجات المواطنين وذلك عن طريق التوزيع العادل والعقلاني للنفقات والإيرادات بحيث تكون الإستفادة عادلة بين المواطنين.

**الفرع الثالث: المفهوم القانوني للميزانية المحلية.**

حسب قانون المحاسبة بأنها وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز و الاستثمار [2] وجاء في المادة 149 من قانون البلدية1 رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل1990 تعريف ميزانية البلدية بأنها : جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية.وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة وجاء في

---

[1] محمد زغداوي- دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية- رسالة ماجيستير في القانون العام- سنة 1985 – جامعة قسنطينة- معهد الحقوق والعلوم الإدارية ص 116

[2] Loi nº 90-21 du 15/08/90 relative a la comptabilité publique

المادة 135 من قانون الولاية رقم 09/90 تعريف ميزانية الولاية على أنها عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها وإيراداتها السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية.

مما تقدم نستخلص أن المفهوم القانوني لميزانية المجموعات المحلية يرتكز على على ثلاثة عناصر يمكن تحليلها في ثلاثة فقرات كالآتي:

**الفقرة الأولى:** الميزانية المحلية هي جدول تقديرات.

**الفقرة الثانية:** الميزانية المحلية هي أمر بالإذن.

**الفقرة الثالثة:** الميزانية المحلية هي أمر بالإدارة.

**الفقرة الأولى : الميزانية المحلية هي جدول تقديرات.**

إن ذلك يعني أن الميزانية المحلية هي عبارة عن جدول تقديرات خاص يالإيرادات والنفقات السنوية ويمثل جدول التقديرات الأرقام والمبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المخلفة للإيرادات و يضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة.

حيث تكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الإيرادات من جهة وتنظيم النفقات من جهة اخرى، لذلك يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات حيث تكتسي طابعا ضمنيا وإحتمالي، فالأرقام التي تعطيها إذن ليست بأرقام مؤكدة وصحيحة ولكنها أرقام إحتمالية فقط[3] وفيما يخص الصبغة التقديرية للميزانية التي تدل عليها

---

[3] Louis trotta bas- Finances Publiques Dalloz- 2eme édition annee 1966- p 94

لفظة ''تنص''يعني ذلك أن المصاريف و المداخيل يتم تقييمها بصفة أولية و بالتالي فإن إمكانية مراجعة هذه التقديرات واردة طيلة سنة التصرف.

يلاحظ أن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقديرات التي يجب أن تعتمد على أسس علمية وعملية.

**الفقرة الثانية: الميزانية المحلية أمر بالإذن.**

بخصوص أن الميزانية هي تجسيد لعملية ترخيص بالإنفاق أو الاستخلاص ''إذن''، فذلك يعني أن مجالس الجماعات المحلية ترخص لرئيسها باستخلاص الموارد الراجعة لها بمقتضى القانون و بإنفاق الاعتمادات حسب الميزانية.

يعد هذا العنصر أهم عنصر في المفهوم القانوني للميزانية المحلية ، سواء تعلق الأمر بميزانية الدولة أوالميزانية المحلية فالرخصة تمنح من طرف جهاز تشريعي إلى جهاز تنفيذي. فالبرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة إلى الهيئة التنفيذية ونفس الشيء بالنسبة للمجموعات المحلية فالمجالس الشعبية البلدية والولائية بصفتها هيئات منتخبة تمنح هذه الرخصة الميزانية إلى الجهات المكلفة بتنفيذها، فعن طريق التصويت على الميزانية يتم منح الرخص التالية مثلا:

- الرخص الضرورية لإعداد وقبض الضرائب المحليةمن طرف إدارة الضرائب.
- جميع الرخص التي من شأنها منح رئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تسيير كل المصالح العامة في إقليم البلدية
- الرخص المتعلقة بإدارة الأموال والأملاك التابعة للمجموعات المحلية.

الفقرة الثالثة: الميزانية المحلية هي أمر بالإدارة.

إن الصلاحيات العامة الموكلة للمجموعات المحلية المنصوص عنها في قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 متعددة ومتنوعة الشيء الذي يجعل المجموعات المحلية مكلفة بإدارتها ، وأهم شيء هو ضمان السير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في الإقليم التي تشرف عليه.

المطلب الثاني: القواعد التي تحكم ميزانية المجموعات المحلية

كما سبق ذكره إن ميزانية المجموعات المحلية لا تختلف عن ميزانية الدولة كون أنه في كلتا الحالتين تقوم الهيئة المنتخبة بترخيص الميزانية للهيئة التنفيذية، هذه الأخيرة التي تتولى تنفيذ الإيرادات والنفقات، إلا أنه هناك إختلاف يكمن في مدى حرية كل جهاز منتخب في منح رخصة الميزانية. فالسلطة التشريعية على مستوى الدولة تملك حرية أكبر وسيادة أكثر في إقرار نفقاتها وإيراداتها، فهي تهيمن على الحياة الوطنية، أما على مستوى المجموعات المحلية فالمجالس الشعبية المنتخبة لاتملك حرية منح الرخصة إلا في الحدود التي حددها القانون، فهي مزدوجة حيث تضاف لها سلطة الوصاية التي تمنح بدورها رخصة للمجالس الشعبية المنتخبة في إقرار النفقات والإيرادات التي تراها مناسبة.

وإذا كانت ميزانية المجموعات المحلية تختلف نسبيا عن ميزانية الدولة في هذا الشأن فإنها لا تختلف عنها من حيث خضوعها إلى القواعد العامة المقررة في التشريع المالي.

فتحكمها من حيث الزمان قاعدة السنوية، من حيث المبلغ قاعدة الشمولية، من حيث تقديمها بقاعدة الوحدة، من حيث مداها بقاعدة التوازن، من حيث موضوعها بقاعدة تخصيص الإيرادات ومن حيث الأقـدمية بقاعدة الأقدمية.[4]

بالإضافة إلى علنية الميـزانية المحلية بمعنى أن كل من ساهم في دفع الضـريبة له الحق في الإطـلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية. قصد تحقيق المنفعة العامة نحاول الحديث بصفة موجزة عن هذه المباديء فيما يلي:

**الفرع الأول: سنوية، وحدة وشمولية الميزانية المحلية.**

ونتناول كل قاعدة في فرع مستقل كما يلي:

**الفقرة الأولى : قاعدة سنوية الميزانية المحلية.**

جاء النص على هذا المبدأ في المادة 149 من قانون البلدية 08/90 و يعرف أيضا بمبدأ دورية الميزانية، حيث جرى العرف على أن تكون مدة الميزانية سنة كاملة على أساس أن هذه المدة كفيلة بتحقيق الرقابة على إجراءات الإنفاق و تحصيل الإيرادات بشكل دوري لفترة لا هي بالقصيرة ولا بالطويلة مما يساعد على إنضباط عمليات التقدير،[5] حيث يتم تحديد جملة من النفقات مع رصد جميع الإيرادات الضرورية لتغطيتها.

هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى تحديد فترة الميزانية بسنة أهمها مايلي:

[4] عمراني هبة- ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية- رسالة ماجيستير في الإدارة والمالية 1990 – جامعة الجزائر معهد الحقوق والعلوم الإدارية ص15

[5] أنظر زين العابدين ناصر- علم المالية العامة – دار النهضة العربية- ص 353

- إن مراحل تحضير ومناقشة وإعتماد الميزانية يتطلب وقتا محددا وجهدا كبيرا يصعب تكرار مثل هذا العمل خلال فترات قصيرة من الزمن حيث أن قاعدة السنوية تضمن فعالية الرخصة ودقة التقدير.

- تلائم فترة السنة للنفقات والإيرادات التي تتفاوت بإختلاف فصول السنة.

- إن غالبية الحسابات الأخرى سواء كانت عامة أو خاصة تحدد بسنة، حيث أن تغير هذه المدة قد يؤدي إلى الإخلال بالحياة الإقتصادية.

إن مبدأ سنوية الميزانية المحلية ليس بالمبدأ المطلق، فقد تطرأ عليه جملة من الإستثناءات، حيث يتضح في بعض الحالات الخروج عن هذه القاعدة العامة وقد توجد ميزانيات برامج التجهيز والأشغال الكبرى التي يتم تمويلها خلال فترات تتعدى السنة الواحدة.

**الفقرة الثانية: قاعدة وحدة الميزانية المحلية.**

إدا أردنا تصنيف هذه القاعدة نجد أنها تحكم الميزانية المحلية من حيث الشكل، حيث يجب أن تقدم هذه الأخيرة في شكل وثيقة واحدة يتم فيها إدراج كل النفقات والإيرادات المتوقعة وذلك ضمانا للوضوح والتوازن المالي، حيث تسهل عملية الرقابة المالية ومقارنة النفقات بالنسبة للإيرادات كما تسهل عملية تبيان الفائض إن وجد بالإضافة إلى تبيان كيفية تمويل العجز إذا ظهر.

وقد أدت الضرورة العملية إلى تجاوز هذه القاعدة وذلك بإيجاد الميزانيات الملحقة المتعلقة بالأنشطة التجارية والصناعية. حيث يتطلب الأمر عدم إدماج حسابات هذا النظام في الميزانية بسبب طبيعة الميزانيات الملحقة الخاصة التي تهدف إلى الربح أو تحقيق خسارة.

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات و صرف النفقات ، و التي تتكون من أبواب لها عناوين خاصة بها ، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية .وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معينا . و تتكون ميزانية الجماعات المحلية من ثلاثة وثائق متتابعة ومتلازمة وهي: الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية او التكميلية و الحساب الإداري.

أولا: الميزانية الأولية.

تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات و الإيرادات السنوية المحققة وأطلقت عليها هذه التسمية لأنها تشكل الوثيقة الأولى التي تمثل حالة تقديرات يتم إعدادها بناء على الإيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة و المعروفة مسبقا بصفة دقيقة .

يتم التصويت لزوما على الميزانية الأولية للبلدية قبل 31 من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها حسب ما جاء النص عليه في الفقرة الأولى من المادة 152 من القانون رقم 08/90 ونفس الشيء بالنسبة للميزانية الأولية على مستوى الولاية حيث تم النص على ذلك في الفقرة الأولى من المادة رقم 143 القانون رقم90/ 09 المتعلق بالولاية.

**ثانيا: الميزانية الإضافية.**

عنـــدما تمضي الأشهر الأولى من السنة ، فإن الاحتياجات ســترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضــافية . و المقصـــود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات و النفقات و تعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها . و التصويت عليها يكون من قبل السلطة و تعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية . وتحتوي على أرصدة و بواقي الإنجاز وتتميز الميزانية الإضافية بكونها مرتبطة بالسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية . فهي حساب منقول بمعنى أنها تسترد العمليات الميزانية التي بدء في تنفيذها خلال الممارسة السابقة ولكن لم تنتهي عند غلق الممارسة الجارية فهي بمثابة ضبط للميزانية الأولية للسنة الجارية.

إن إعداد الميزانية الإضافية[6] يتم بعد غلق الممارسة مباشرة وبعد إعداد الحساب الإداري، ويعتبر العمل بالميزانية الإضافية عملا سابقا على الحساب الإداري. فالميزانية الأولى كما جاء أعلاه يتطلب تنفيذها بعض التعديلات التي

قد تكون ضرورية نتيجة ظهور إيرادات جديدة لأن تقديرات النفقات المقيدة في الميزانية الأولية غير كافية، الشيء الذي يتطلب تقييد نفقات جديدة، يتم بعد ذلك تحويل تعديل عمليات الميزانية الأولية إلى الميزانية الإضافية.وتتضمن الميزانية الإضافية بمعناها المزدوج مايلي:

1يتم التصويت على الميزانية الإضافية لكل من البلدية والولاية قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها وذلك حسب المادة 152 من القانون 08/90 والمادة 143 من القانون رقم 09/90 .

فهي حساب منقول بمعنى أنها تسترد العمليات الميزانية للسنة السابقة. Restes a recouvrer فبالنسبة للإيرادات، فائض الممارسة التي تم غلقها بالإضافة إلى الأرصدة للتحصيل، نصاب الإعتمادات المتعلقة بالإيـــرادات التي يتم restes a payer أما بالنسبة للنفقات، الرصيد للسداد Depenses engages تحصيلها كما يجب على المـــيزانية الإضـــافية أن تتضـــمن النـــفقات المبـــتدئة خلال الممارسة السابقة والتي لم يتم تقييدها في حساب الرصيد للسداد لأنها لم ترقم بدقة، فهي بمثابة تصحيح وإضافة وبالتالي يتعين أن تأخذ بعين الإعتبار كل تعديل قد يحصل في الوضعية المالية للجماعات المحلية إبتداء من التصويت على الميزانية الأولية.

## ثـــالثـــا: الحساب الإداري.

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل السنة المالية في الحساب الإداري . وتقفل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها .فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة .و يعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية .

يعد الحساب الإداري بمثابة الوثيقة التي تسمح للمجالس الشعبية المحلية أن تمارس رقابة بعدية للعمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ونتائجها كما هي معروضة في الحسابات الإدارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين ( أمناء الخزينة للبلديات وأمناء الخزينة للولايات)، ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية، وإجراء

التسويات اللازمة عند الإقتضاء، حيث تبت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات والتي قد تضمن ملاحظاتهم لترفق فيما بعد بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة[7].

**ملاحظة:**

تجدر الإشارة إلى أنه في بعض الأحيان يقتضي الأمر إضافة وثائق أخرى تدرج في ميزانية المجموعات المحلية وتتمثل أساسا في فتح إعتمادات ورخص خاصة، يتم فتحها بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية وتهدف إلى تخصيص بعض النفقات التي لم تكن معروفة خلال إعداد الميزانية الأولية.وقد جاء النص على ذلك في الفقرة الأخيرة من المادة 150 من القانون رقم 90/ 08 المتعلق بالبلدية " تسمى الإعتمادات المصادق عليها على إنفراد في حالة الضرورة إعتمادات خاصة أو إذنا خصوصيا حسب مجيئها قبل الميزانية الإضافية".

**الفقرة الرابعة: قاعدة شمولية الميزانية المحلية.**

يقصد بهذه القاعدة إدراج كافة الإيرادات والنفقات في وثيقة الميزانية العامة بحيث لا يخصص أي نوع من الإيرادات بذاته إلى وجه معين من أوجه النفقات العامة.

---

[7] زهير شطاح رقابة التسيير على الجماعات المحلية ، محاضرات ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة منتوري، قسنطينة 9، 10 جانفي 2008 مخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع ص 129

هذا وقد يميز بين قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة شموليتها إلا أنه في الحقيقة لا يتعلق الأمر بقاعدتين متميزتين بل التعبير عن نفس الفكرة في مظهرين مختلفين، إذ يجب على الرخصة الميزانية أن تتضمن جميع النفقات والإيرادات . والمجموع الحاصل يذكر في نفس الوقت المبلغ الذي يضم في عمل واحد جميع الرخص الميزانية وتفصيلها.

إن قاعدة وحدة الميزانية تتطلب إعداد عمل ميزاني واحد بينما قاعدة شمولية لميزانية تتطلب إدراج كل النفقات والإيرادات في هذا العمل الميزاني ومن هنا نلاحظ مدى تكامل القاعدتين قاعدة شمولية الميزانية وقاعدة وحدتها فقاعدة الشمولية التي قدمت كمظهر مكمل لقاعدة وحدة الميزانية تعني نوعا من تقديم الرخص الميزانية وهذا التقديم يمكن أن يتم وفقا لطريقتين:

1- طريقة الميزانية الصافية

2 - طريقة الميزانية الإجمالية

## االفرع الثاني: قاعدة توازن ميزانية البلدية وتخصيص إيراداها وقاعدة أقدميتها.

كما سبق ذكره فإن الميزانية تحدد من حيث المدى بقاعدة التوازن ومن حيث الموضوع بقاعدة تخصيص الإيرادات ومن حيث أقدميتها بقاعدة الأقدمية ونتعرض لهذه القواعد في ثلاثة فروع كما يلي:

الفرع الأول : قاعدة توازن الميزانية المحلية

الفرع الثاني : قاعدة تخصيص إيرادات ميزانية المجموعات المحلية

الفرع الثالث: قاعدة أقدمية ميزانية المجموعات المحلية

الفقرة الأولى: قاعدة توازن الميزانية المحلية.

إن لهذه القاعدة أثر كبير على مدى الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية فعدم توازن الميزانية المحلية يعني أن الجماعات المحلية تبقى في حاجة دائمة ومستمرة إلى المساعدات التي تقدمها لها الدولة وبالتالي تبقى دائما في حالة تبعية لها. ويقصد بها أن لاتزيد النفقات عن الإيرادات كما لاتزيد هذه الأخيرة عن النفقات.

ولقد نصت المادة 139من القانون رقم 09/90 على ذلك حيث جاء فيها: " يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية بالتوازن" ونصت المادة 153 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية على أنه "عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشرة يوما التي تلي إستلامها إلى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشرة أيام. وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا". من خلال ما تقدم يتضح مدى تأثير هذه القاعدة على الميزانية المحلية حيث أن المجالس الشعبية البلدية حتى وإن أرادت إدخال إيرادات او نفقات جديدة من أجل تجسيد مشاريع لخدمة المواطن فهي لاتستطيع ذلك فأين هي الإستقلالية المالية هنا ؟ فبالفعل إن المجالس المنتخبة مسلوبة الحرية في التصرف والنهوض بما يطمح إليه منتخبيها.

الفقرة الثانية: قاعدة تخصيص إيرادات الميزانية المحلية.

على عكس قاعدة عدم التخصيص التي تحكم ميزانية الدولة نجد أن الميزانية المحلية تخضع لقاعدة مخالفة لذلك وهي قاعدة تخصيص الإيرادات حيث جاء النص صراحة على ذلك في قانوني الولاية والبلدية الحاليين، حيث تم

النص على بعض الإيرادات التي يجب أن تحفظ لتغطية نفقات قسم التسيير بالدرجة الأولى والتي تتمثل في الإيرادات الضريبية، بينما البعض الآخر فيخصص لضمان تغطية نفقات التجهيز والإستثمار والمتمثل في القروض.

ولقد جاء في نص المادة المادة 153 من قانون البلدية رقم 08/90 مايلي: " يصوت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة . يسوغ للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم. يسوغ لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز تحويل إعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة".

ونصت المادة 147 من قانون الولاية رقم09/90 على: " يجوز للوالي نقل الإعتمادات من بند إلى بند داخل فصل واحد. ويمكنه في حالة الإستعجال أن ينقل الإعتمادات من فصل إلى فصل بالإتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي بشرط إطلاع المجلس في أول دورة قادمة لإنعقاده. غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل لإعتمادات مقيدة على وجه التخصيص".

مما تقدم نخلص إلى أن ميزانية المجموعات المحلية تخضع إلى قاعدة تخصيص الإعتمادات كقاعدة عامة، وسوف نتعرض لذلك بالتفصيل في الباب الثاني من هذا البحث.

**الفقرة الثالثة: قاعدة أقدمية ميزانية البلدية.**

إن التصويت على الميزانية يكون دائما سابقا لسنة تنفيذها لذلك فحق التصرف فيها ينتهي بإنتهائها حيث أن السلطات المحلية تجرد من أدنى تصرف في النفقات أو الإيرادات إذا ما إنتهت السنة المالية، لذلك أجاز القانون فتح رخص جديدة قبل إفتتاح سنة مالية جديدة، ويعد ذلك خروجا عن القاعدة العامة حيث يمكن تعيدها أو التخفيف

عنها مما يعطيها نوعا من المرونة وقد يكون ذلك لعدة أسباب لم يرد ذكرها في القانون لكن أغلبها يتمثل في أحد الإعتبارين التاليين: ولقد جاء نص المادة 145 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية و كذا نص المادة 157 من القانون رقم08/90 المتعلق بالبلدية أنه إذا لم تضبط الميزانية نهائيا لسبب ما قبل بدء السنة المالية، يستمر في إنجاز الإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى يصادق على الميزانية الجديدة. إلا أنه قد تم وضع شرط يتمثل في أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إل في حدود جزء من إثني عشر في كل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة.

من خلال ما تقدم يفهم أن قانون الجماعات المحلية والمتمثل في قانوني الولاية والبلدية يقر أو بالأحرى يأخذ بمبدأ الأقدمية كقاعدة عامة أي أنه بإنتهاء الرخصة يشرع في التصويت على ميزانية جديدة ، و يخرج عن هذه القاعدة إذا ما طرأ تأخر في التصويت لأي سبب من الأسباب حيث يعطي ترخيصا مشروطا بنسبة معينة لصرف النفقات.

نأتي بعد ذلك لتسليط الضوء على مدى إستقلالية المجموعات المحلية من خلال إجراءات إعداد ميزانياتها فإلى أي حد ساهم ذلك في تجسيد اللامركزية الإدارية في الجزائر؟

**المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية المجموعات المحلية**

في هذا المبحث سوف نحاول الإجابة على السؤال المطروح أعلاه وذلك من خلال تناولنا له كما يلي:

## المطلب الأول: مرحلتي التحضير والتصويت على ميزانية المجموعات المحلية.

غالبا ما يتم تحضير الميزانية المحلية من طرف رئيس البلدية[8] على مستوى هذه الأخيرة وإدارة الولاية تحت إشراف الوالي على مستوى الولاية بينما عملية التصويت فتقوم بها المجالس المحلية المنتخبة، ومن أجل توضيح ذلك إرتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وذلك كالآتي:

الفرع الأول: تحضير الميزانية المحلية.

الفرع الثاني: التصويت على الميزانية المحلية.

### الفرع الأول: تحضير الميزانية المحلية.

ينطوي تحضير الميزانية المحلية على تجميع العناصر الضرورية لتقييم وتقدير نفقات وإيرادات أقسام الميزانية المحلية والمتمثلة في قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار.

---

[8] إن اللامركزية الحقيقية تستوجب إستقلال لكل من رئيس البلدية والوالي وذلك من خلال أسلوب إعتلائهما مناصبهما، فلابد من أن يكون الطريق الوحيد للوصول إلى ذلك هو الإنتخاب على غرار دولة اليابان مثلا حيث نجد أنه سواء تعلق الأمر بحكام المحافظات أورؤساء البلديات أوأعضاء المجالس المحلية فهم منتخبون، ونجد على المستوى المحلي المديريات العامة التابعة للوزارات ولكن ليس لها أي علاقة مع الجماعات المحلية بل إنه لا وجود لأي شخص على المستوى المحلي الذي يمثل السلطة المركزية على عكس ما هو الحال عليه في الجزائر، فالوالي معين ورئيس البلدية يعمل بمظلتين.

بالنسبة للبلدية نصت المادة 63 من القانون رقم 08/90 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتولى اعداد ميزانية البلدية. ونصت المادة 138 من القانون رقم 09/90 تعد الميزانية ادارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي.

من خلال ما تقدم يتضح ان مسالة تحضير الميزانية هي من المهام والصلاحيات المالية التي اسندت للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي.

إلا أن ظروف التحضير قد تختلف من بلدية إلى أخرى ، ففي البلديات الهامة فإن مكتب مالية البلدية هو الذي يكلف باعداد ها تحت سلطة رئيس البلدية أما في البلديات الأقل أهمية فان المهمة تقع على عاتق الأمين العام وفي البلديات الريفية التي يتوفر فيها موظفون دائمون فإنه يحق لرئيس البلدية إستدعاء القابض البلدي لإعداد مشروع ميزانية البلدية وذلك بمقابل تعويضات مالية تدفع له[9].

في الحالة التي تنشأ فيها بلدية جديدة من بلديتين قديمتين أو أكثر فإن البلدية التي تشكل الجزء الأكبر للبلدية الجديدة هي التي يجب أن تضمن تحضير ميزانية هذه الأخيرة[10]

تجدر الإشارة إلى أن عملية تحضير الميزانية المحلية أضحت ليست بالأمر الهين وذلك راجع إلى الصلاحيات الواسعة التي أسندت للمجموعات المحلية التي تتطلب نفقات معتبرة من أجل القيام بها وكذا الصعوبة التي تواجه

---

[9] عمراني بهية– ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية– رسالة ماجيستير في الإدارة والمالية 1990 – جامعة الجزائر معهد الحقوق والعلوم الادارية ص41

[10] Circulaire 6556 DGCL Ministère de l'Intérieur

الهيئات المحلية في إيجاد الإيرادات اللازمة لتغطية ذلك، فالجماعات المحلية لا تتمتع بالحرية الكاملة في تحديد نفقاتها وإيراداتها ولعل أهم أسباب ذلك تكمن فيما يلي:

- التحديد المسبق لإيرادات المجموعات المحلية
- إثقال كاهل الجماعات المحلية بنفقات إجبارية من طرف الدولة كما سيتم توضيحه في الباب الثاني من هذا البحث.
- التشريع الضريبي المفروض على الجماعات المحلية حيث أن هذه الأخيرة لا تملك حق تحديد نسبة الضرائب والرسوم بل يملى عليها ذلك من طرف السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان وسوف يتم توضيح ذلك أيضا في الفصل الثاني من هذا البحث.

**الفرع الثاني: التصويت على الميزانية.**

نصت المادة 153 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية على ان المجلس الشعبي البلدي يصوت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة، فيما نصت المادة 140 من قانون الولاية رقم 09/90 على أن يتم التصويت من طرف المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية فصلا فصلا.

للوهلة الأولى، عندما نرى أن مسألة التصويت قد أوكلت للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة يتخيل لنا أننا أمام نظام لا مركزي يحترم قواعد الديمقراطية المحلية. بحيث يمكن لها أن ترفض أو تقبل أو تقوم بتعديل مشروع الميزانية وبالتالي القول بأن لها نوع من الإستقلالية في إتخاذ القرار في المجال المالي، ولكن سرعان ما يتضح أن هذه السلطة مقيدة ببعض القيود أهمها مسألة النفقات الإجبارية التي إذا تم رفضها من قبل المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائيا في ميزانية البلدية، نفس الشيء بالنسبة لميزانية الولاية حيث أن السلطة المكلفة بضبط

ميزانية الولاية تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي[11] حق للمجالس الشعبية المحلية تشكيل لجان تكلف بدراسة مشروع الميزانية[12] ورغم أن تشكيل هذه اللجان أمر غير إجباري فإن هناك حالتين حيث أن عملية التصويت تختلف في حالة وجود لجنة مالية عن حالة إنعدامها، ففي حالة عدم وجودها تقدم الميزانية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب ما اذا كنا أمام ميزانية بلدية أو ولائية كما سبق تبيانه. أما في حالة وجود تلك اللجان المالية فيجب تقديم الميزانية إلى هذه الأخيرة قبل إجتماع المجالس الشعبية المحلية.

ويتم التصويت لزوما على الميزانية المحلية الأولية قبل 31 من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها وقبل 15 جوان بالنسبة للميزانية الاضافية.[13]

و كما سبق ذكره إذا ما تعذر ضبط الميزانية بصفة نهائية لأي سبب من الأسباب وذلك قبل السنة المالية، فإن ايرادات ونفقات التسيير التي تم تقييدها في الممارسة الأخيرة تبقى سارية المفعول حتى تتم عملية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز صرف النفقات إلا في حدود جزء من إثني عشر عن كل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة.

## المطلب الثاني: المصادقة على الميزانية المحلية.

---

[11] أنظر المادتين 154 , 141 من قانون البلدية والولاية على التوالي 09/90 , 08/90

[12] أنظر المادتين رقم 24 من القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية و رقم 24 من القنون رقم 09/90 المتضمن قانون البلدية.

[13] المادتين رقم 152 الفقرة 2 من القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية ورقم 143 من القانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

إن ميزانية المجموعات المحلية لا يمكن أن تصبح نافذة إلا بعد إستكمال إجراء المصادقة من طرف سلطات الوصاية حيث إشترطت المادة 41 من القانون رقم 08/90 التعلق بالبلدية أن يكون التصديق على المداولات تصديقا صريحا لكي تكـــون قابلة للتنفيذ. أما بالنســـبة للولاية فإنه من حق وإذا كانت القاعـــدة بالنسبة لنفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنيا ، فقد حدد قانون الولاية ، على غرار قانون البلدية، بعض المداولات التي يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطات المختصة[14] ومن بينها الميزانيات والحسابات.

ويتم تقديم الميزانية بعد التصويت عليها من طرف المجالس المحلية لسلطات الوصاية المختصة بغية المصادقة مصحوبة بمداولات المجالس الشعبية المحلية وتقارير اللجان المالية و دفاتر الملاحظات.

إن سلطات الوصاية عند المصاقة على ميزانيات المجموعات المحلية تجد نفسها أما أحد الوضعيات الثلاثة الآتية:

1- حالة توازن الميزانية.
2- حالة عدم توازن الميزانية.
3 - حالة عجز الميزانية.

سوف نحاول تحليل ذلك حالة بحالة في ثلاثة فروع كالآتي:

**الفرع الأول: حالة توازن الميزانية.**

[14] د. محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع 1991- 2004 ص139

يقصد بحالة التوازن أن يكون مجموع الإيرادات يساوي مجموع النفقات، ففي هذه الحالة لا تطرح الميزانية أي مشكل بالنسبة لسلطات الوصاية.

وقد جاء النص على وجوب التصويت على الميزانية المتوازنة في المادة 139 من قانون الولاية رقم 09/90، كما قسمت المادة 151 ميزانية البلدية إلى قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز ونصت على وجوب توازن هذين القسمين.

إن قاعدة التوازن هذه تطبق سواء تعلق الامر بالميزانية الاولية او الميزانية الإضافية او على اي قرار يتضمن تعديلا معين، إذن إن قاعدة توازن الميزانية تكتسي أهمية بالغة جدا لدى سلطات الوصاية.

**الفرع الثاني: حالة عجز الميزانية.**

يقصد بذلك ان تتفاوت الإيرادات والنفقات ، ففي حالة ما إذا أظهر تنفيذ الميزانية البلدية أي عجز فيتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الاضافية[15] ، وفي حالة ما إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي إتخاذها والإذن بإمتصاص العجز في مدى سنتين أو أكثر. ونفس الشيء بالنسبة للولاية "فإذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية فيجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة

[15] المادة 156 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

المالية الموالية . وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير الضرورية لإستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر" [16].

**الفرع الثالث: حالة عدم توازن الميزانية**

إذا قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية غير متوازنة فإن سلطات الوصاية والمتمثلة في الوالي ترجع هذه الأخيرة خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لإستيلامها بغية طرحها للمداولة من جديد، وإذا حدث وأن صوت المجلس الشعبي البلدي مجددا بدون توازن فيتولى الوالي ضبطها تلقائيا[17].

ولا يحق للمجلس الشعبي البلدي عندئذ أن يتظلم ضد القرار الذي إتخذته سلطة الوصاية فهي تتمتع بوسائل قانونية تجبر بواسطتها إحترام وتطبيق أي قاعدة يفرضها القانون وتتلخص في سلطة الحلولحسب ما جاء ت به المواد ( 81، 82 و 83) من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية. وكما سبق ذكره أيضا فالوالي يستطيع أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريعات السارية المفعول.

مما تقدم يتضح أن سلطة الحلول التي يمنحها القانون لسلطة الوصاية هي إجراء خطير يتنافى كلية مع مبدأ الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية.

[16] المادة 146 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية

[17] المادة 155 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

## المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية المحلية.

بعد إستكمال كل المراحل السابقة من تحضير و تصويت ومصادقة نأتي الآن لمرحلة أخرى ألا وهي تنفيذ الميزانية المحلية، بمعنى الإنتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس وذلك من حيث تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات المعتمدة.

إن هذه المرحلة يحكمها نفس المبدأ الذي نجده على مستوى تنفيذ ميزانية الدولة ألا وهو مبدأ الفصل بين الوظائف التي يمارسها الآمر بالصرف وتلك التي يمارسها المحاسب. حيث أنه يمنع الجمع بين هاتين الوظيفتين في موظف واحد نظرا للطابع الرقابي الذي يتميز به مبدأ الفصل بين الوظائف الذي يرمي إلى ضمان التنفيذ الدقيق للميزانية[18].

وتكمن أهمية مبدأ الفصل بين الوظائف في فيما يلي:

**1-ضمان إحترام القوانين والأنظمة المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات العمومية:** حيث أن هذه القاعدة الأولى التي تحد نوعا ما من سلطات الآمر بالصرف تفرض على المحاسب البلدي فحص مدى مطابقة النفقات مع القوانين والأنظمة السارية المفعول للنفقة العمومية المراد القيام بها من طرف الآمر بالصرف.

[18] لقد جاء بهذا المبدأ التشريع الفرنسي حيث عبر عن ذلك في الكثير من النصوص من بينها المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1882 في المواد 484 إلى 546 منه. و بالنسبة للجزائر فقد تضمنه المرسوم الصادر بالأمر رقم 259-65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المتضمن صلاحيات المحاسبين العموميين.

**2 -ضمان إحترام الترخيصات المحددة من قبل المجلس الشعبي البلدي:** حيث أنه يجب على المحاسب البلدي مراقبة مدى إلتزام الآمر بالصرف بالمبالغ المحددة في الميزانية البلدية والتأكد من توفر الإعتمادات المالية في مواد الميزانية المراد إجراء النفقة على حسابها.

**3- تفادي التعسف وتحقيق مردودية أحسن:** ونجد هذا في تنفيذ نفقات التجهيز العمومي من خلال قانون الصفقات العمومية الذي يحدد قواعد دقيقة و إجراءات محددة لإبرام الصفقات العمومية وخاصة ما تعلق بإجراء منافسة بين المقاولين والموردين عن طريق المناقصات والإستشارات المحدودة أو الموسعة وكذا فيما يتعلق بإسناد المشاريع المتعلقة سواء بالأشغال الجديدة أو تقديم خدمات معينة أو توريد السلع والبضائع[19] ، وعند إجراء المزايدات بالنسبة لبيع المحاصيل وإستغلال الأملاك العمومية كتأجير العقارات أو بيع الأملاك المنقولة، وذلك بغية الحصول على أحسن عرض ممكن بالنسبة للهيئات العمومية التي تلجأ إلى المتعاملين الخواص أو العموميين.

**4- إعداد الحسابات العمومية:** حيث يتعين على المحاسب البلدي ضرورة تبيان كل تفاصيل الحسابات المتعلقة بالعمليات المالية بصورة واضحة وعقلانية بإستعمال تقنيات محاسبة فعالة.

---

[19] أنظر المرسوم 434/91 الصادر في 1991/11/09 المتعلق بالصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002.

إن مبدأ الفصل بين وظائف الآمر بالصرف وتلك التي يقوم بها المحاسب تثير مسألة تقسيم عملية تنفيذ الميزانية المحلية إلى مرحلتين أساسيتين: المرحلة الإدارية والمرحلة الحسابية.[20]

أما في مجال النفقات ، فيقوم بإستخدامها وتصفيتها والإذن بصرفها، هذا ويلاحظ أنه لا يحق له تسجيل الحقوق التي تختص بها المديرية العامة للضرائب ولا يجوز له صرف أو إستخدام أية نفقة إلا إذا تم ترخيصها مسبقا من طرف

الميزانية وفي حدود الإعتمادات المرخصة كما يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة مسك المحاسبة الإدارية المتمثلة في الحساب الإداري.

## الفرع الأول: المرحلة الإدارية.

إن الآمر بالصرف الرئيسي على مستوى البلدية يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي[21] ، فهو الذي يقوم بمهمة الإنجاز الإدارية، ففي مجال الإيرادات يقوم بتسجيل الحقوق وتحري مسألة تصفيتها كما يعد عناوين القبض.

[20] لقد نصت التعليمة ( C1 ) بتاريخ 1 جوان 1968 على أربعة مراحل لتنفيذ الميزانية وتتمثل في :

Engagement, Liquidation, Ordonnancement et le paiement

[21] المادة 60 من القانون رقم08/90 المتعلق بالبلدية.

## الفرع الثاني: المرحلة الحسابية .

تم إسناد المرحلة الحسابية إلى المحاسب الذي يكلف بمتابعة قبض الإيرادات التي يكون قد أعدها الآمر من جهة و من جهة أخرى يكلف بدفع نفقات البلدية، حيث أنه يمارس الرقابة على سلامة عملية النفقات التي أنجزت من طرف الآمر وذلك بالتحقق من مدى إنجاز الخدمات. كما أنه يتولى مهمة المحافظة على أموال البلدية حيث أنه يضمن تنفيذ حسابات الميزانية عن طريق حساب التسيير الذي يعده آخر السنة [22]. إن أي دخل أو نفقة غير منصوص عليهما قانونا أو غير مقيدتين باللوائح أمر يثير المسؤولية الشخصية للمحاسب فكل العمليات التي يتم إنجازها بواسطته من شأنها أن تكون محلا لذلك .

## المبحث الثالث: الرقابة الممارسة على الميزانية.

هناك من ينظر للرقابة على أنها عنصر إنتقاد يكبح التطور ، فهي مشبوهة تثير دائما الشعور العام بالحذر والحيطة أكثر من الثقة وأنها بمثابة إتهام بالغش أكثر من تقييم ، فهي من جهة المراقب عليه بمثابة عقوبة ومن جهة المراقب بمثابة سلطة ضغط، إلا أنه من الناحية السياسية تعد رمز من رموز الديمقراطية و لا يمكن أن تتحقق هذه الأخيرة بدون مواجهة السلطة والمعارضة .

---

22 حساب التسيير هو وثيقة تتضمن الوضعية المالية للحسابات التي يسيرها المحاسب أو القابض البلدي.

ثم أنه من حيث محتواها الإداري هي عنصر ضروري لإجراءات إتخاذ القرار فهي حد لإجتناب الإنحراف وضمان لخضوع الإدارة إلى دولة القانون فهي عامل للشفافية والوضوح من أجل تفادي الوقوع في الأخطاء وهي وسيلة أساسية للتقييم، التصحيح والتعديل.

إن الأستاذla Lumièreقد لخص عناصر الإستقلال المالي في ثلاث عـــناصر أساسية تتمثل في ضرورة توفر الموارد المالية الكافية للمجموعات المحلية.و سلطة المجموعات المحلية في تحديد نفقاقما و إيرادقما بالإضافة إلى ضرورة تحملهارقابة لاحقة فحسب إلا في الحالات المحددة قانونا.

فالرقابة التي لا تمس بإستقلالية المجموعات المحلية يجب أن تكون رقابة بعدية إلا في الحالات التي يحددها القانون، فإلى أي حد أثرت رقابة سلطة الوصاية في قرارات السلطات المحلية المتعلقة بإعداد ميزانياقما ؟ ثم هل وسائل الرقابة المخولة قانونا لسلطات الوالي على البلدية أمر مبرر أم لا؟ بمعنى آخر هل سلطة الحلول إجراء يخدم إستقلالية البلديات؟

إنه حتى و إن عرف نظام الرقابة تطورا ملموسا بعد الثمانينات حيث تم إنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية إلا أن الخناق ليزال مطوقا رقبة المجموعات المحلية وذلك من خلال الرقابة القبلية لأعمال المجالس الشعبية المحلية لاسيما ما تعلق منها بمراحل إعداد ميزانية الجمات المحلية مما يؤثر سلبا على إستقلاليتها المالية وبالتالي على الآداء الحسن للمهام والصلاحيات الموكلة إليها.

لقد تعددت معايير تصنيف الرقابة الممارسة على تنفيذ ميزانية المجموعات المحلية، فهناك من يصنفها من حيث مصدرها بالنسبة لهذه الأخيرة فتحدث عن الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، وهناك من فضل تقسيمها من حيث طبيعتها إلى رقابة إدارية، مالية، قضائية وسياسية،....إلخ لكن في نهاية المطاف الكل يخلص لنفس النتيجة، أي تداخل مختلف الأصناف وبروز كل أشكال الرقابة [23].

وعليه سوف نحاول دراسة الرقابة من حيث طبيعتها فنتعرض للرقابة الإدارية في مطلب أول ثم الرقابة المالية في مطلب ثان.

## المطلب الأول: الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية تنقسم إلى نوعين، الرقابة الرئاسية أو التسلسلية والرقابة الوصائية ونجد تجسد النوع الأول في النظام المركزي أو عدم التركيز أما الثاني فيرتبط بنظام اللامركزية.

الرقابة الوصائية هي الرقابة التي تمارسها الدولة على أجهزة الجماعات اللامركزية في حدود القانون لضمان وحدة الآراء والتسيير يقول **gean moreau** بأن "هذه الرقابة هي في نفس الوقت عنصر للامركزية وحد للإستقلال المحلي" .

[23] زهير شطاح رقابة التسيير على الجماعات المحلية، محاضرات ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية جامعة منتوري- قسنطينة 9-10 جانفي 2008 مخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع ص109.

السلطة الإدارية التي تمارس الرقابة الوصائية لا تتدخل إلا لاحقا، كما تعد رقابة إستثنائية وذلك على أساس أن الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع بإستقلال عضوي و وظيفي وترتيبا على ذلك فإنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها حسب المقولة لاوصاية دون أو خارج نص قانوني [24]

لذلك فالسلطة الوصائية لا يمكنها تعديل قرارات الهيئات اللامركزية بالإضافة أو النقصان فيجب عليها أن تصادق أو ترفض (حسب الحالة ) جملة لا تفصيلا، ثم إنها لا تنصرف إلا لعنصر الشرعية القانونية [25] مالم يوجد نص قانوني صريح يبيح إنصرافها إلى رقابة الملاءمة.

تلك هي ضمانات ممارسة الرقابة الوصائية على المجموعات المحلية، إلا أنها تختلف حسب درجة اللامركزية التي يفرضها النظام السياسي للدولة ، فكلما كان هذا الأخير نظام متفتح على نظام اللامركزية الإدارية كلما زادت خفة الرقابة الوصائية على الأجهزة المحلية وبالتالي تحقيق الإستقلال المحلي بما في ذلك الإستقلال المالي. والعكس صحيح كلما كانت اللامركزية الإدارية في مراحلها الأولى كلما زاد تشديد الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية.

فما هو واقع الرقابة الوصائية بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر ؟

[24] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 17 /3/ 1972 **le contrôle de tutelle n existe ni sans texte ni or des texts**

[25] CF.Andre de Laubadere Jean Claude Venezia Yves Gaudmet Droit Administratif Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence edition 1995

لقد أخضع المشرع المجالس الشعبية البلدية وكذا الولائية إلى نظام الوصاية الإدارية [26] والذي يعد مشددا خاصة إذا ما تعلق الأمر بمالية المجموعات المحلية حيث أعطى لسلطة الوصاية وسيلة جد خطيرة وتتنافى مع مبدأ الإستقلالية المالية المحلية ألا وهي سلطة الحلول، هذه الأخيرة التي تمحو كل وجود سياسي أو قانوني للجماعات المحلية، قد يقول قائل بأن ذلك أمر منصوص عنه قانونا ولا حرج إذا ما مارسته سلطة الوصاية ؟ الجواب هو أن الإنتقاد موجه بالدرجة الأولى للمشرع الذي منح هذا الإجراء لسلطة الوصاية، والواضح أنه يجسد نظاما سياسيا منغلق ومركزي وهو أمر يجد له بعض من المحللين السياسيين مبرر ألا وهو عدم كفاءة الأجهزة المحلية ونقص أهليتها من الناحية الواقعية.

نحاول الآن عرض نظام الرقابة الوصائية الممارس على البلدية في الجزائر، وقد إرتأيت التطرق للبلدية دون الولاية نظرا لأن هذه الأخيرة تخضع لرقابة كل من وزير الداخلية ووزير المالية ،أي أن الرقابة الممارسة عليها هي رقابة مزدوجة مما يجعلها تابعة كليا للسلطة المركزية ولا مجال للحديث عن الوصاية على مستوى الولاية.

تمارس الرقابة الوصائية [27] من جهة على الوكلاء وعلى أجهزة الأشخاص المعنوية الإدارية ومن جهة أخرى على قراراتهم أو أعمالهم المداولات ، ولن نتطرق للحديث على كل هذه النقاط في بحثنا هذا بل سوف نخص بالدراسة

---

[26] إن المجموعات المحلية في اليابان تتمتع بإستقلالية تامة حيث أنالقانون لم يحدد أي علاقة سلمية أو رقابة بين المحافظات والبلديات إلا أنه، بما أن المحافظات تختص بإقليم أوسع من البلديات فإنه بإمكانها توجيه البلديات عن طريق آراء وإقتراحات غير إجبارية.

[27] إن التعديلات التي جاء بها تعديل سنة 1999 لقانون الإستقلال المحلي أكدت على أنه لا رقابة على الجماعات المحلية اليابانية إلا بنص وأن تدخل السلطة المركزية لابد أن يكون محدودا جدا وأن يوخذ بعين الإعتبار إستقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

ما يخدم الإشكالية المطروحة والمتعلقة بالجانب المالي من أعمال الهيئات المحلية لذلك سنتناول الرقابة الوصائية على أعمال وقرارات البلدية، ففي المطلب الأول سنتحدث عن سلطة الإلغاء، أما المطلب الثاني فنتعرض لإجراء التصديق أما المطلب الأخير فسنخصصه لسلطة الحلول.

## الفرع الأول: سلطة الإلغاء

إن الإلغاء قد تم تقريره قانونا كجزاء لعدم شرعية القرارات الإدارية حيث يمكن للسلطة الوصائية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية. إن معنى الإلغاء ينصرف إلى الإلغاء الذي تقرره السلطة الوصائية ولا ينصرف إلى البطلان الذي يقرره القانون بالنسبة لعمل لامركزي معين أي يتم بقوة القانون .

فيجب التمييز بين القرارات الباطلة بحكم القانون والتي نصت عليها المادتان 102،103 من قانون 1967 والمادة 44 من قانون 90 [28]حيث أن الوالي يكون أمام سلطة مقيدة منصوص عليها قانونا فلا يملك إلا أن يقرر البطلان، والقرارات القابلة للإلفاء التي تم النص عنها في المادتين 104 و105 من قانون 1967 والمادة 45 من ق90/ 08 حيث جاء فيها " تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها. يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن

[28]المادة 44 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية "تعتبر باطلة بحكم القانون : مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصه ، المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و 3 و9 وللقوانين والتنظيمات، المداولات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي . يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة القانوني"

يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر إبتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية. كما يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة".

تجدر الإشارة هنا إلى أن طعن الغير المتضرر من مداولة المجلس الشعبي البلدي كان حسب القانون السابق أمام الوالي أما حسب القانون الجديد فيتم تقديمه أمام الجهات القضائية وفي ذلك ضمان أكثر للحريات والحقوق.

كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة وذلك حسب ماجاء النص عنه في المادة 46 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية

إنه في النظام الفرنسي و بعد إصلاح سنة 1982 بعد إلغاء نظام الوصاية الإدارية فقد أصبحت مهمة إلغاء المداولات الصادرة عن المجالس المنتخبة للبلديات تسند إلى القضاء الذي يبحث في مدى سلامة ومدى مشروعية المداولات الميزانية طبقا لقواعد دعوى الإلغاء[29].

فالعيوب التي تشوب هذه المداولات تكون خارجية إذا تعلق الأمر بعدم الإختصاص وعيب الشكل فتخص بذلك إجراءات المصادقة على مداولات الميزانية وتكون داخلية إذا تعلقت بموضوع المداولات على الميزانية أي

---

[29] جاء تعديل قانون الإستقلال المحلي الياباني لسنة 1999 ليخلق مجلس للدراسة وتقديم التوصيات وحل النزاعات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية

الإيرادات والنفقات كأن تكون الإيرادات الجبائية والنفقات الخارجة عن المصلحة المحلية غير مشروعة إذا لم ينص عليها القانون أو بناء على تظلم المعنيين المكلفين بالضريبة.

**الفرع الثاني: التصديق حق فيتو في يد سلطة الوصاية.**

يتوقف تنفيذ الميزانية على الموافقة أو التصديق الصريح لسلطة الوصاية [30] فالتصديق هو بمثابة حق فيتو شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية حيث أن مداولات الميزانية والحسابات وكل ما يؤسس أو بلغي أو يعدل من الضرائب لا يعد نافذا مالم تتم عليه المصادقة الصريحة لسلطة الوصاية ، فقد نصت المادة 42 من قانون 08/90 من قانون البلدية عل أنه " لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات
- إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية "

هذا وقد ورد إستثناء على ذلك حيث تكون المداولات التي تتناول المواضيع المذكورة آنفا محل تنفيذ أو نافذة إذا سكت الوالي أي لم يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية لأنه في هذه الحالة تعتبر مداولات مصادق عليها ضمنيا وذلك حسب ما نصت عنه المادة 43 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية فالأصل العام وفق المادة41 من قانون 08/90 " تكون قرارات المجلس الشعبي البلدي التي تتخذ بعد المداولة

---

[30] التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز للسلطة الوصائية أن تقرر بأن عملا معينا صادرا من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة.

نافـــذة أي قابلة للتنفيذ بعد 15 يوم من إيداعها لدى الولاية على عكـــس القـــانون السابق الذي حدد المدة بـــ 20 يوما.

ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية متوازنة فالوالي يكون مقيد بالمصادقة عليها، فالقانون قد ألزم المجلس الشعبي بالتصويت على الميزانية بشكل متوازن، فقاعدة التوازن الفعلي تتطلب توازن الإيرادات مع النفقات من حيث الحجم والطبيعة وهذا مايعبر عنه بالميزانية عندما قسمت هذه الأخيرة إلى قسمين يتوازن فيها كل قسم من حيث إيراداته ومن حيث نفقاته.

وإذا رفض الوالي التصديق على مداولة ما كان يجوز للمجلس الشعبي البلدي التظلم لوزير الداخلية بهدف المصادقة المادة 108 / 2 من قانون 67 في حين قانون 1990 يتضمن اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة بهدف الطعن في رفض الوالي للمصادقة وذلك حسب المادة 46 قانون 08/90 .

أما على مستوى الولاية فيمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن في عدم تصديق وزير الداخلية وهي الحالة الوحيدة التي يمثل فيها الولاية عوضا عن الوالي.

وسع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة الوصاية وأضاف حالات أخرى وردت في المادة 44 منه والمتمثلة في :

-التصويت بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي

- النظام وجدول المستخدمين

-إنشاء ألغاء وتعديل الحقوق والرسوم

---

التصديق الضمني لم يتم النص عنه في قانون 08/90 وذلك يعد سهوا منه.

-المليك الإقتناء أو تبادل العقارات

-قبولالهبات والوصايا الممنوحة للبلدية زالمؤسسات العمومية والمصالح البلدية

- منح إمتياز المصالح العمومية

-توزيع السكنات الإجتماعية

-توزيع قطع الأراضي المخصصة للبناء

والملاحظ أن أغلبية هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 5/94 المؤرخ في 1994/7/23 وقد شكل ذلك إعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي والمسلم أن القانون لايعدل إلا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه .

جاء المشروع بتقليص المدة المخصصة للطعن في قرارات السلطة الوصائية فصارت 8أيام عوض أربعة أشهر المقررة حاليا في قانون الإجراءات المدنية وهي مدة نراها قصيرة قد لا تسمح للجماعات المحلية وهي شخص معنوي مستقل له حق التقاضي الذي هو حق دستوري.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه بالنسبة للولاية فنجد أن خضوع المجلس الشعبي الولائي لرقابة مزدوجة رقابة وزير المالية ورقابة وزير الداخلية مما يمنع الإختيار بالنسبة للمجلس التنفيذي المكلف بتحضير الميزانية وليس هذا فقط بل حتى بالنسبة للجهاز المداول المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت عليها. فالتصويت ماهو إلا إجراء شكلي فقط فهذا يعني أيضا تمتع الوزير بسلطة تصحيح حقيقية تؤثر على المجلس الشعبي الولائي والتي تم الإستقلال المالي للولاية.

يلاحظ أن إجراء التصديق المسبق على أعمال الهيئات اللامركزية يؤدي إلى وضع حد لإستقلاليتها لأن التصديق المسبق هو رقابة ملاءمة تمنح لسلطة الوصاية سلطات تقديرية.

## الفرع الثالث: سلطة الحلول[31] إنكار لأهلية الجماعات المحلية.

يضاف إلى الوسائل القانونية التي تتمتع بها سلطة الوصاية وسيلة أخرى تعد الأخطر على الإطلاق وهي سلطة الحلول التي تبيح لها التدخل مباشرة في شؤون الجماعات المحلية وذلك في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بإلتزاماتها القانونية نظرا لعجزها أو رفضها أوإهمال منها.

إن حلول سلطة الوصاية محل الجماعات المحلية يعرقل الجماعات المحلية في تأدية مهامها إذ أن هذه الأخيرة أدنى بشؤونها سواء كانت إقتصادية، إجتماعية أم مالية،....إلخ.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد حفه المشرع بجملة من القيود وهي كما يلي:

- وجود نص قانوني صريح: لكي يمكن لسلطة الوصاية الحلول مكان الهيئات المحلية لابد من وجود نص قانوني صريح يبيح لها حق التدخل.

[31] لقد تم تنظيم مسألة الحلول بالنسبة للبلدية في المواد 154، 155، 156، 81، 82و83 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية

- عدم قيام الهيئة اللامركزية بإلتزاماتها القانونية: لكي يمكن لسلطة الوصاية الحلول محل الهيئات اللامركزية فلا بد أن تطهر هذه الأخيرة نيتها في عدم القيام بالمهام التي أوكلت إليها وذلك إما برفضها المقصود أو صدور إهمال منها.

- إحترام السلطة اللامركزية بالجانب الشكلي الإجرائي: ومعنى ذلك أن سلطة الوصاية مجبرة على إحترام الإجراءات الشكلية المنصوص عنها قانونا لا سيما إجراء الإنذار المسبق للهيئات اللامركزية الذي تطلب فيه سلطة الوصاية من هذه الأخيرة ضرورة التصرف وتنفيذ إلتزاماتها القانونية[32].

ولعل أن النقطة السوداء التي تعاب على إجراء الحلول هو دحض المسؤولية عن سلطة الوصاية وإلصاقها بالهيئات اللامركزية في حالة وقوع ضرر للغير وفي ذلك إعتداء على هذه الأخيرة خاصة إذا ما تلعق الأمر بحالة نفسها الأسباب التي دفعته لعدم تنفيذ الإلتزام، فمن غير المنصف أن نلحق المسؤولية بشخص لا ناقة ولابعير له في إحداث الضرر.

إهتم قانون البلدية بقضية الحلول عندما أعطى للسلطة الوصية حق التدخل في حالة العجز أو في حالة رفض المجلس الشعبي البلدي القيام بواجباته المشروطة فقد نص قانون البلدية 08/90 على تنظيم سلطة الحلول حيث أعطى للوالي الحق في التدخل لتنظيم الميزانية عندما يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي بطريقة غير متوازنة كما يمكنه أن يحل محله لكي يسجل إجباريا نفقة لتغطية عجز سابق أو تسليم نفقة جديدة للبلدية وهذا يعتبر كضغط

[32]إن الرقابة الوصائية تتم بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة والمتمثلة في ركن السبب، الإختصاص، المحل، الغاية أو الهدف وركن الشكل والإجراءات. كما أن الرقابة الوصائية قد تنصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في شكل توقيف ، إقالة وإقصاء كما قد تطول جهاز المجلس الشعبي البلدي كهيئة في شكل حله.

من طرف الدولة على البلدية ،تنص المادة 155 من ق 90 " عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال 15 يوم التي تلي إستيلامها إلى الرئيس الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون 10 أيام ،إذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا "

تنص المادة 156 من نفس القانون " عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابيلر اللازمة لإمتصاص وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي إتخاذها والإذن بإمتصاص العجز في مدى سنتين أو أكثر".

مما تقدم نلاحظ أن حلول السلطة الوصائية محل المجلس الشعبي البلدي قد يكون في حالتين:

- حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة
- حالة تسجيل عجز بالميزانية.

**أولا :حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة.**

ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن السلطة الوصائية إذا رأت بعد قراءتها الثانية للميزانية بأن المجلس الشعبي البلدي لم يعطي أي إعتبار للملاحظات التي أشارت إليها فإنها تحل محله وتقوم لوحدها بعملية تحقيق توازن الميزانبة.

**ثانيا : حالة تسجيل عجز بالميزانية.**

إذا تبين من خلال تنفيذ الميزانية أنه هناك عجز ما فيتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لإزالته وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالدورة التالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للسلطة الوصائية الحلول محله للقيام بذلك.

تجدر الإشارة إلى حالة حلول أخرى ألا وهي نظام التسجيل التلقائي الذي يسمح لسلطة الوصاية التدخل بواسطته من أجل تسجيل النفقات الإجبارية، هذه الأخيرة التي يجب ضمانها سواء بواسطة تخصيص الإيرادات أو بمنع إدارة الجماعات المحلية من حذفها ويتم ذلك بواسطة نظام التسجيل التلقائي.

ونشير هنا إلى أن النفقات الإجبارية تمثل عبء كبير على المجموعات المحلية وتحد من حريتها في تحديد نفقاتها وسوف نتناول تحليل ذلك في الفصل الثاني من هذا البحث.

إذا أردنا تقييم نظام الرقابة الوصائية الممارس على الجماعات المحلية في الجزائر فنقول بأنه نظام يجسد عدم إستقلالية المجموعات المحلية، فقد أفرغت إستقلال الميزانية المحلية من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية وهو أسلوب أدى إلى إصطدام بين لامركزية القرار ومركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته[33] فلذلك يجب مراجعة نظام

[33] Pierre la Lumière Finances Publiques op.cit, p 499.

الوصاية من أجل جعلها أكثر مرونة وإعطاء دور أكثر فعالية للهيئات المنتخبة على المستوى المحلي. ولما لا إستبدالها بنظام الرقابة القضائية.

## المطلب الثاني: رقابة المجلس الشعبي البلدي على الميزانية البلدية مفرغة من محتواها السياسي

إن المجلس الشعبي البلدي يمكنه أن يطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة وذلك حسب ماجاء النص عنه في المادة 46 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية، وبالإضافة إلى هذا وكما سبق ذكره فإن إزدواجية وثائق المحاسبة البلدية تسمح للمجلس الشعبي البلدي من ممارسة رقابته اللاحقة على تنقيذ الميزانيةوذلك من خلال الحساب الإداري من جهة وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول وحساب التسيير الذي سنتعرض له في الفرع الثاني.

### الفرع الأول : رقابة المجلس الشعبي البلدي على الحساب الإداري

يقدم الحساب الإداري من طرف الجهاز التنفيذي أي رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الأخير الذي أسندت له وظيفة الآمر بالصرف على مستوى البلدية فيما يتعلق بتخصيص النفقات وتحصيل الإيرادات المرخصة في الميزانية، كما يتولى التوقيع على حوالات الدفع وعناوين الإيرادات [34] حيث ألزمه القانون بإعداد وثيقة الحساب الإداري بعد غلق الممارسة و التي تتضمن جميع العمليات التي لها علاقة بتقديرات الميزانية والتي تم إنجازها خلال السنة.

[34] Pierre la Lumière Finances Publiques op. cit, p 137

نصت المادة 170 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية على : " يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الحسابات الخاصة للسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية"، ويتم البت في مطابقة الحسابات الإدارية للميزانية البلدية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي فهي تخضع لنفس إجراءات الميزانية الأولية والإضافية على السواء.

هذا "ويحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الآمرين بالصرف رؤساء البلديات والولاة وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة مطالبة الآمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية ...).

وهناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للآمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها، مثل الهبات والوصايا أو إبرام الصفقات العامة بالنسبة للبلديات"[35]

**الفرع الثاني : الرقابة على حساب التسيير**

لقد تم النص في الباب الثالث وتحت عنوان المحاسبة البلدية في المادة 172 على " يمارس مهام قابض البلدية محاسب عمومي يعين طبقا للتنظيم المعمول به" وأضافت المادة 173 تتم الإيرادات والنفقات البلدية على يد قابض البلدية الذي يتولى وحده وتحت عهدته متابعة إستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا وفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بصرفها وذلك إلى غاية الإعتمادات المصادق عليها"

[35] زهير شطاح المرجع السابق ص128

وعليه فالقابض البلدي هو موظف للدولة وهو الشخص الوحيد الذي له الصفة في إستعمال أموال البلدية أي أنه المكلف الوحيد بتنفيذ النفقات والإيرادات بالنظر لما يصدره الآمر بالصرف من عناوين للإيرادات وحوالات الدفع.

ويتم تقديم حساب التسيير رفقة الحساب الإداري للمجلس الشعبي البلدي، ويعد القابض البلدي بحكم وظيفته هذه مؤهلا للبحث الدقيق في التسيير و في مدى صحة الإيرادات والنفقات التي قام بها رئيس البلدية، كما يتدخل أيضا في مجال الإعانات والقروض التي تبرمها البلدية حيث يراقب مدى فائدة وسلامة الطلبات المخصصة لها.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بمناقشة حساب التسيير إلا أنه لا يستطيع التعديل أو التغيير في الأرقام التي تضمنها بل يلاحظ مدى شرعية ذلك مع المداولة المرفقة للحساب.

إن المحاسبة التي التي يكلف بها القابض البلدي لها صلة بكل الوقائع المحاسبية فهي ليست محدودة عند وصف العمليات المنجزة في تنفيذ الميزانية فحسب بل تتعدى ذلك إلى الحسابات المخصصة في متابعة التصرفات المنجزة خارج الميزانية من جهة، ومن جهة أخرى فإن القابض البلدي يمسك وثائق تضمن له دوره كمحاسب[36]:

- حالة الرصيد الباقي لإنجاز الإيرادات.
- حالة الرصيد الباقي لإنجاز النفقات.
- حالة الرصيد للتحصيل.
- حالة الرصيد للدفع.

[36] عمراني بهية المرجع السابق ص 63

- وضعية الأموال الخاصة.
- حالة الإعتمادات غير المخصصة في 31 ديسمبر.
- حالة الخصوم.

و إذا جئنا لتقييم رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية المجموعات المحلية فنقول بأنها تأتي بعد رقابة أولية متبادلة يمارسها كل من الآمر بالصرف والقابض البلدي[37] والتي تشكل رقابة مزدوجة على الميزانية البلدية وتتميز بالدقة حيث تهدف إلى البحث في مدى تطابق كل من الحساب الإداري وحساب التسيير، الشيء الذي يضع المجلس الشعبي البلدي في مرتبة أعلى من مرتبة الجهاز التنفيذي ولكنها لا تتعدى مناقشة حسابات أعدت لها من طرف السلطة التنفيذية ولا تملك حق تغيير أو تعديل أرقامها ونحن نعلم أن ذلك يتم قبل مناقشة الميزانية الإضافية بغرض تدارك النقص الذي أظهره تنفيذ الميزانية الأولية، مما يجعل رقابة المجلس الشعبي البلدي شكلية تنتهي بإعداد ملاحظاته في شكل مداولة ترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة.

وما قد يزيد من فعالية هذا النوع من الرقابة هو توافر الشروط المتعلقة بالنزاهة والإلتزام بالنسبة للأعضاء المكلفين بممارستها حتى وإن كان هؤلاء الأعضاء غير مختصين وغير أكفاء في المجال المالي إلا أن إستعانتهم باللجان المالية المختصة والمستشارين الماليين أصبح أمرا ضروريا لزيادة ورفع فعالية الرقابة وبالتالي تحسين التسيير .

[37] أنظر الفصل بين الوظائف الذي تتم تناوله في هذا البحث عند دراسة تنفيذ الميزانية.

## المطلب الثالث : الرقابة المالية.

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري ، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة .فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا . و الرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة ، فأي إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة .

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها ، ولما كانت ندرة الموارد المالية و الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية ، فلا بدا من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد و الإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي .

### الفرع الأول: أهداف ومباديء الرقابة المالية

#### الفقرة الأولى: أهداف الرقابة المالية :

تتمثل أهم المبادىء التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط و أدائه طبقا للخطط الموضوعة و في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد و الاعتداء على الحريات العامة . كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول ، حيث أن هناك أهداف تقليدية و أخرى حديثة ومتطورة ، نتعرض إليها في الفرعين التاليين :

**1/ الأهداف التقليدية :**

تدور هذه الأهداف حول الانتظام ، و هي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة و يمكن ذكر أهمها :

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات .

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق و حدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد .

- عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية .

**2/ الأهداف الحديثة :**

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة .

-مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة .

- بيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته .

- الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ .

**الفقرة الثانية: المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية :**

الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لجملة من المبادىء و الأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة و تنفرد دون سواها ، ويمكن حصر هذه المبادىء فيما يلي :

- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات و التي تعرف بالدورة المستدينة ، و التي تسبق و تعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق .

- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة و صحة ما سبقها من إجراءات .

- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات .

تخضع ميزانية البلدية إلى رقابة مالية تتمثل في رقابة مجلس المحاسبة من جهة وفي رقابة المفتشية العامة للمالية من جهة أخرى.

**الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية.**

أسس دستور 1976 مجلس المحاسبة كجهاز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة و الجماعات الإقليمية والمصالح العمومية.

يخضع مجلس المحاسبة الذي أنشئ سنة 1980 للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، الذي يحدد صلاحياته وتنظيمه وسيره وكذا جزاءات تحرياته.

### الفقرة الأولى: تنظيم مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية[38] ويتمتع بإختصاص إداري وقضائي ويتمتع بالإستقلال ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله[39].

ويتكون مجلس المحاسبة من غرف ذات إختصاص وطني وغرف ذات إختصاص إقليمي ويمكن أن تقسم إلى فروع[40].

وحسب ما جاء في المادة 38 من الأمر 20/95 فإن مجلس المحاسبة يتكون من جملة من الأعضاء ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات إختصاص وطني وعددها ثمانية و غرف ذات إختصاص إقليمي و عددها تسعة و غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية .

يتولى رئاسة المجلس رئيس يعينه رئيس الجمهورية و يساعده في ذلك نائب للرئيس.

يسند دور النيابة العامة في مجلس المحاسبة لناظر عام و يساعده نظار مساعدون.

لمجلس المحاسبة أيضا كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط.

---

[38] المادة الأولى من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 17 يوليو 1995 ج ر رقم 39

[39] المادة رقم 3 من نفس الأمر

[40] المادة 28 من نفس الأمر

### 1/ الغـــرف الوطنيـــــــــة .

تتولــــى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، و رقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها و كذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

### 2/ الغـــــرف الإقليميـــــــة .

تتولــــــى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي. كما يمكنها أن تراقب حسابات و تسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.

### 3/ غرفــــة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان المشابهون الذين إلحقوا ضرار أكيدا بالخزينة العمومية أو بأملاك الهيئات العمومية.

**4/ النظـــــارة العـــــــــامــــة.**

مجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام و يساعده نظار، و تتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و السهر على التطبيق السليم للقوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

**5/ كتابة الضبط الرئيسية .**

يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبـــــط يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف بإستلام و تسجيل قضايا المجلس من جهة و تحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى.

**6/ مكتب المقرريـــــــن العاميـــــــــن .**

ينشــــــأ لـــــــدى رئيـــــس مجلس المحاسبــــة لجنة البرامج و التقارير، مكتب للمقررين العامين (عددهم ثلاثة) يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير لمشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والمشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة و حصيلته.

**7/ المصالح الإدارية والتقنيـــــــة.**

يعمل مجلس المحاسبة بمساعدة هياكل الدعم على شكل أقسام تقنية و إدارية، يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة[41]

[41] http://www.algerieinfo.biz/site-officiel-algerie/cour-des-comptes-algerie.htm

**الفقرة الثانية: مهام وإختصاصات مجلس المحاسبة.**

طبقا لما جاء في المادة الثالثة من الأمر رقم 20/90 يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات ذات طابع قضائي وأخرى ذات طابع إداري.

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، أو تقديم الحسابات أو الإنضباط في مجال تسير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرون، يمارس أيضا صلاحيات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية و النجاعة والإقتصاد.

**1/ تقديــــم الحســـــابــــــات.**

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة و الإحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الإقتضاء. كما يتعين على الآمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الأشكال.

في حالة تأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الآمرين بالصرف المقصرين. و يمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهـــم .

**2/ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين**

تعـــد عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين و التنظيمات المعمول بها.

**3/ رقابة الإنضبـــاط في مجال الميزانية والمالية.**

يتم التحقق من خلالها من مدى إحترام قواعد الإنضباط في مجال الميزانية والمالية وتصدر على إثرها غرامات في حق مسؤولي أو أعوان المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

**4/ رقابة نوعية التسيير .**

يرمي إلى تقييم شروط إستعمال و تسيير الأموال و القيم التي تسيرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية.

### 5/ تقييم المشاريع و البرامج والسياسات العمومية.

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات و المخططات والبرامج و الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية و التي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته[42].

### الفقرة الثالثة: مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية.

لطالما أكدت النصوص التشريعية على الصرامة والدقة التي تمارس بها رقابة مجلس المحاسبة لجميع نفقات الدولة وكذا تلك الخاصة بالجماعات المحلية، إلا أن السؤال الذي يطرح هنا هل الوسائل التي وضعت تحت تصرف هذه الهيئة كفيلة بأن تمكنها من تنفيذ مهامها على أكمل وجه ؟ وإن كان الجواب بـ لا فأين تكمن مواطن الخلل ؟

في حقيقة الأمر إن ضعف الوسائل التي وضعت تحت تصرف مجلس المحاسبة أدت إلى إضعاف فعالية الرقابة خاصة و أن الأمر يتعلق بالوضعية المادية لقضاة هذه الهيئة. "إن الوضعية الاجتماعية لقضاة مجلس المحاسبة أكثر من كارثية، .... إلى حد الآن لا يزال هناك قضاة يتلقون رواتبا لا تفوق 18 ألف دينار، وأن أكثرهم رواتبا لا تتجاوز

[42] و يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات أخرى **تتمثل في أنه يساعد** الحكومة و الغرفتين التشريعيتين (المجلس الشعبي الوطني ــ مجلس الأمة) في تنفيذ قوانين المالية. كما يمكنه أن يستدعى من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية. و يمكنه أن يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية و في المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية

40 ألف دينار...قضاة مجلس المحاسبة يعملون في ظروف صعبة، إلى درجة أن بعضهم يدفع تكاليف المهمات من جيبه، ولم تتحرك السلطات العمومية لتحسين وضعيتهم الاجتماعية وتطوير وسائل العمل بما يسمح للمجلس بأداء مهامه الدستورية، الأمر الذي يوحي بنية الإبقاء عليه هيكلا بدون روح".[43]

ثم إن الرقابة على السلطة التنفيذية ينبغي أن تكون من طرف جهاز مستقل إستقلالا عضويا ووظيفيا عن هذه الأخيرة، فكيف ننتظر من هيئة كل أعضائها معينون من طرف السلطة التنفيذية أن تراقب هذه الأخيرة. في النظام الفرنسي مثلا فإن تعيين القضاة يكون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ثم إن القضاة يتمتعون بكونهم معينون لمدى الحياة، وفي ذلك ضمانا لإستقلالتهم.

ثم إن التقارير الدورية التي يعدها مجلس المحاسبة غالبا ما يتم السكوت عنها ولا تجد المتابعة اللازمة. "...إن الإرادة السياسية غائبة لتفعيل دور المجلس المحاسبة، وإن المؤشرات والدلائل على غياب هذه الإرادة واضحة وضوح الشمس... أما فيما يتعلق بالتقارير الدورية التي يفترض أن يحررها مجلس المحاسبة، قال مصدرنا إن كثيرا منها

[43] جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ 11أكتوبر 2008 "حيث كشف تقرير منظمة "شفافية دولية" الأخير أن الجزائر لا تزال تقبع في مؤخرة ترتيب الدول التي تعرف انتشارا كبيرا للرشوة والفساد. وبعد صدور هذا التقرير عادت الأسئلة تحوم حول النصوص القانونية الموضوعة لمراقبة المال العام، وكذا الهيئات القائمة، والتي يفترض ان تلعب دورا حاسما في محاربة الرشوة والفساد." وياتي مجلس المحاسبة على راس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرّع الجزائري منذ عقود، إلا أن دور هذه الهيئة آخذ في الاختفاء شيئا فشيئا، فلا يكاد يستشعر بالمرء، في وقت عرفت فيه البلاد عدة فضائح مالية واختلاسات بالجملة ونهب وتبذير للمال العام، وكذا تورط أسماء مسؤولين وهيئات ومؤسسات رسمية في صفقات مشبوهة، ومع ذلك يبقى المجلس في راحة مدفوعة الأجر".

ترسل إلى الرئاسة، دون أن تتبعها أية قرارات، وترسل أحيانا تقارير تخص تجاوزات إلى العدالة دون أن يتم تحريك دعوى، تماما مثلما حدث مع التقرير الخاص بتسيير المجلس الشعبي الوطني، الذي تسرب إلى الصحافة، وتضمن عدة تجاوزات وخروق، دون أن تتم محاسبة أو معاقبة المسؤولين عن التلاعب بالمال العام".

**الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة.**

لقد تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في الفاتح من شهر مارس 1980 إلا أنه قد تلت هذا المرسوم جملة من المراسيم التنفيذية الأخرى التي ألغته و لم تبق سوى على المادة الأولى منه[44] والتي نصت على إحداث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية. وفي شهر سبتمبر الفارط من هذه السنة 2008 تم صدور جملة أخرى من المراسيم التنفيذية حيث وسعت من صلاحيات هذه الهيئة كما أحدثت أيضا تغيرات على تنظيمها وتتمثل هذه المراسيم في المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي رقم 273/08 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة و المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها[45]

ولتحليل هذا النوع من الرقابة ومعرفة ما إذا كانت ضرورية أم لا، إرتأينا تناولها في فقرتين كالتالي:

الفقرة الأولى: تنظيم المفتشية العامة و مهامها.

الفقرة الثانية: تقييم الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة

[44] المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية والمرسوم التنفيذي رقم 33/92 المؤرخ في نفس التاريخ والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها والمرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 والمحدد لصلاحياتها واللاغي في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 53/80

[45] الجريدة الرسمية ، العدد 50 المؤرخ في 7 سبتمبر 2008

الفقرة الأولى: تنظيم المفتشية العامة ومهامها.

إن المفتشية العامة للمالية التي يساعد رئيسها مديران للدراسات، تضم ثلاثة أصناف من الهياكل: هياكل عملية للرقابة و التدقيق (مراقبون عامون للمالية)، ووحدات عملية وهياكل للدراسات والتسيير.

وإضافة إلى هياكلها المركزية، تم تزويد المفتشية العامة للمالية بمصالح خارجية. وللإشارة، فان هذه المصالح الخارجية مهيكلة في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بـــ 10 ولايات هي وهران وسطيف وقسنطينة و عنابة وتيزي وزو ومستغانم وتلمسان و سيدي بلعباس و الأغواط و ورقلة.("و.أ")

إن كون المفتشية العامة للمالية تابعة مباشرة لوزير المالية يضمن نوعا من فعاليتها كونها لا تخضع لنفس التسلسل الإداري المطبق على موظفي وزارة المالية[46].

حددت صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكذا تنظيم الهيئات المركزية والجهوية لهذه الهيئة الرقابية من الآن فصاعدا، في ثلاثة مراسيم تنفيذية نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 7 سبتمبر 2008. وتمت الإشارة في المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، إلى أن هذه الهيئة الرقابية الدائمة تمارس مهمتها الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية.

[46] كما تراقب المفتشية العامة للمالية، استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية، خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية

وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية. وأضاف المرسوم أن المفتشية العامة للمالية تمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، بالإضافة إلى كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

وبخصوص تدخلات المفتشية العامة للمالية، أكد النص أنها متعلقة بتقييم أداء أنظمة الميزانية والتقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي، والتدقيق وتقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية[47].

ويمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم أيضا بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية، وكذا النتائج المتعلقة بها.

ومن أجل تنفيذ جميع هذه الأعمال، فإن المفتشية العامة للمالية تتدخل من خلال مهام الرقابة والتحقيق أو الخبرة، التي تقوم على إمكانية مراقبة إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها ودقة المحاسبات وصدقها وانتظامها، حسبما أكد النص.

---

[47] وتمارس المفتشية العامة للمالية، الرقابة أيضا على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية (بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان ).

كما تخضع للرقابة شروط منح واستعمال المساعدات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية والهيئات و المؤسسات العمومية وتطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية. غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات، حسب النص.

وتحدد عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة. ويتم إعداد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة.

كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معاينانها والأجوبة المتعلقة وتسلمه إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو ما جزاء المخالفات التي تكتشفها المفتشية العامة للمالية ؟

إن المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية قد نص في المادة السابعة منه على أنه " عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولوا الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام، دون تأخير، بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها.

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة، أو كونها تعرف تأخرا أو اختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.

وفي هذه الحالة الأخيرة، على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها، واللجوء إلى الخبرة عند الاقتضاء ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والاجراءات المتخذة في هذا الصدد."

من خلال ما تقدم نلاحظ أن محاضر المفتشية العامة للمالية هي بمثابة تحقيقات تسلم إلى السلطة السلمية ولا تملك المفتشية العامة للمالية سلطة إتخاذ العقوبات أو ترتيب الجزاء على المخالفات التي تكتشفها حيث أن الأمر يتعلق بالسلطة السلمية لوحدها ويتوقف على مدى إرادة هذه الأخيرة في توقيع جزاء تلك المخالفات.

**الفقرة الثانية: تقييم الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة**

إن الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية يمكن وصفها بالديناميكية والسرعة وما يزيد من خصوصيتها هو كونها رقابة مفاجئة، حيث نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية على أن تدخلات هذه الأخيرة تتم في عين المكان وعلى الوثائق وتكون الفحوص والتحقيقات مفاجئة.

إن فجائية هذه الرقابة تخلق هاجس من الخوف لدى القائمين بتسيير الأموال العامة وتجعل هذه الهيئة محل إعتبار ومصدر للقلق ، وهذا مايساهم في الإنقاص من المخالفات والإختلاس والتآمر ، حيث يجب على موظفي المصالح المراقبة أن يكونوا على كامل الإستعداد لإستقبال زيارات المراقبة في أي لحظة.

بالرغم من النوعية التي تتميز بها الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية إلا أنه يمكن الاستغناء عليها أو ضمها لمجلس المحاسبة، فأعمالها تعد إدارية محضة تنتهي إما بالتصحيح أوالتقويم والتكوين حيث تنقصها سلطة ترتيب الجزاء بالإضافة إلى أنها ليست قهرية و لا جبرية. إن وجود مجلس المحاسبة إلى جانب المفتشية العامة للمالية يقضى على فعالية رقابة هذه الأخيرة خاصة و أن أعمال وقرارات مجلس المحاسبة تكتسي الطابع النهائي ولا يحق بعد ذلك أن تكون محل تحقيق من طرف المفتشية العامة للمالية حيث جاء في الفقرة الأخيرة من المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية انه "لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"

لذلك فإن ضم المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة من شأنه أن يزيد من فعالية الرقابة الممارسة من طرف هذا الأخير من جهة ومن جهة أخرى سوف ينقص من مصاريف الدولة فالغاية واحدة لكل من الجهازين أي مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

# الفصل الثاني

بعد التطرق لدراسة الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية من خلال المؤشر الأول الذي تمثل في الإطار الإجرائي للميزانية المحلية، نأتي الآن لإستعراض المؤشر الثاني والذي يتمثل في الإطار الموضوعي للميزانية المحلية حيث سنحاول دراسة مدى الإستقلالية من خلال الإيرادات (المبحث الأول) وكذا من خلال النفقات ( المبحث الثاني).

## المبحث الأول: ضعف الإيرادات المحلية تجسيد لمبدأ "من يدفع يقرر ....ومن يقرر يدفع"

إن منح المجموعات المحلية إختصاصات [1] واسعة وتحميلها أعباء ثقيلة [2] لا يعني أننا أمام نظام لامركزي، إذ أن الأمر متوقف على مدى توافق ذلك مع توفر موارد مالية كافية للإضطلاع بالمهام الموكلة إليها بما يضمن تلبية حاجات المواطن المتمثلة في الخدمة العمومية والمنفعة العامة، إذن فالوسائل المالية هي عصب كل نشاط إداري ومن شأنها أن تلعب دورا كبيرا في تحديد نوع العلاقة المالية وبالتالي

[1] يشمل مجال تدخل البلدية ميادين التهيئة والتنمية المحلية، العمران، المنشآت القاعدية، التجهيز ، المرافق الإجتماعية، النظافة، التعليم، الصحة، البيئة، والإستثمارات الإقتصادية. أما بالنسبة للولاية فهي تشمل الفلاحة والري، المنشآت الإقتصادية، التجهيز، التكوين المهني، الأنشطة الإجتماعية والسكن.

[2] إن قانون الإستقلال المحلي الياباني Local Autonomy Low يعطي للجماعات المحلية السلطات اللازمة لممارسة المهام الموكلة إليها، ولقد تم تعديل هذا القانون في شهر جويلية 1999 من أجل تدعيم وترقية اللامركزية الإدارية في اليابان، حيث تم تحديد وبدقة مجال تدخل كل من الجماعات المحلية والسلطة المركزية حيث أن هذه الأخيرة لا تهتم إلا بالشؤون ذات الطابع الوطني وكذا ما يهم اليابان على الساحة الدولية فيما تركت الشؤون المحلية للمحافظات والبلديات، أما تفويض الصلاحيات التي هي من إختصاص السلطة المركزية فقد تم تحديدها حصرا في جداول ملحقة بقانون الإستقلال المحلي.

إن إختصاصات الجماعات المحلية تشمل كل القطاعات ذات الطابع المحلي ما عدا الدبلوماسية، الأمن والدفاع والقضاء.

السياسية بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية[3]، فكلما توفرت الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحلية كلما زادت حرية هذه الأخيرة في إتخاذ القرارات وبالتالي عدم تبعيتها للدولة ومنه تجسيد نظام اللامركزية الإدارية الذي يفرض وجود إستقلال قانوني ومالي والعكس صحيح.

إنه و منذ الإستقلال، المجموعات المحلية تعاني من نقص الوسائل المالية وقد زاد ذلك حدة شيئا فشيئاً، ومن أجل حل ذلك جاء قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 من أجل أن يوكل إليها مهمة أولى وهي تسيير المرافق العمومية الكلاسيكية وإعفائها من كل نشاط للتنمية، ذلك أن هذه الأخيرة لم تعد إجبارية. وهذا ما يتنافى مع الإتجاه السياسي الجزائري المتمثل في الدخول في مرحلة التعددية الحزبية وتداول الأحزاب السياسية على السلطة الذي يفترض أن يتم إختيار مرشحيها على أساس إنتمائهم السياسي والبرنامج الإقتصادي والإجتماعي الذي يحاولون تطبيقه ولكن الوضعية المالية الراهنة لا تسمح بتجسيد تلك الأهداف فنفقات التسيير مثقلة بنفقات الأجور التي تعرف تفاقم مستمر ويصعب تحملها من طرف الجماعات المحلية لتبقى نسبة كبيرة من نفقات التنمية (التجهيز والإستثمار ) تتحملها الدولة إذن فالوضعية تتطلب التحرك في إتجاه البحث عن كيفية تثمين و تحسين مردود الإيرادات المحلية .

قبل الغوص في تحليل مضمون الميزانية المحلية تجدر الإشارة إلى أنه هناك عدة تصنيفات لإيرادات المجموعات المحلية فما تعلق منها بتدخلات الجماعات المحلية في الجانب الخدماتي والإجتماعي يصنف ضمن إيرادات التسيير وما تعلق بالتنمية المحلية ( إنجاز المشاريع) فيصنف ضمن خانة إيرادات قسم

[3] السلطة المركزية في النظام الياباني تأخذ أكثر من نصف إيرادات الضرائب مقارنة بالجماعات المحلية ولكن فيما بعد هناك تحويل للأموال من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية .

التجهيز والإستثمار العمومي. ويمكن تصنيفها أيضا حسب طريقة قبضها فبعضها يقبض بواسطة مصالح تابعة للدولة مثل الرسوم المحلية المباشرة، والبعض الآخر يقبض بواسطة مصالح البلدية مثل حقوق الطرق. كما يوجد أيضا تصنيف آخر حيث يميز فيه بين الإيرادات الإجبارية والتي تكون ملزمة للبلدية كالرسم على النشاط الصناعي والتجاري والإيرادات الإختيارية مثل الرسم على الأرصفة، كما يوجد تصنيف آخر تم إعتماده على أساس مصدر الإيرادات ويكمن في نوعين، إيرادات داخلية وتتمثل أساسا في الموارد الجبائية والرسوم ومداخيل ممتلكات الجماعات المحلية ، وإيرادات خارجية تتمثل في المساعدات والقروض الممنوحة من طرف الدولة.

فماهي نسبة كل نوع من الموارد المحلية [4] في تمويل الميزانية ؟

إن الجماعات المحلية تعتمد أساسا على الموارد الجبائية وبصفة تبعية على موارد التسيير من أجل تمويل نفقاتها ولكن مردود هذين المصدرين يعد ضعيفا مما يطرح مشكل أو ضرورة تثمينهما وإثرائهما.
تتميز الإيرادات المحلية الداخلية بسيطرة الموارد الجبائية من جهة وضعف موارد ممتلكاتها من جهة أخرى، أما الإيرادات الخارجية فتتميز بكونها غير كافية وغالبا ما تثقل كاهل المجموعات المحلية وأقصد هنا عبء المديونية.

إن إعادة تقييم وتثمين الموارد الجبائية مسألة تقع على كاهل الدولة في حين أن إعادة تقييم إيرادات التسيير فتقع على كاهل الجماعات المحلية.

[4] لقد أكدا قانون البلدية رقم 08/90 في المادة 146 وقانون الولاية رقم 09/90 في صيغة مماثلة على أن البلدية والولاية مسوولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتكون من مداخيل الضرائب والرسوم، مداخيل الممتلكات، الإعانات والقروض.

ذلك ما سوف نتعرض لدراسته من خلال مطلبين منفصلين بحيث نبين مدى ضعف الإيرادات المحلية بسبب سيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات ( المطلب الأول) من جهة ومن جهة أخرى نعطي بعض الإقتراحات التي تسمح برفع مردودها لاسيما من خلال الإعتماد على أساليب التسيير الفعالة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: سيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات

إن ضعف الإيرادات المحلية يعود بصفة أساسية إلى الإعتماد الكبير على الموارد الجبائية وإهمال موارد الممتلكات.

### الفرع الأول: سيطرة الموارد الجبائية

تعتمد المجموعات المحلية بصفة أساسية على إيراداتها الجبائية بنسبة 90 بالمئة إلا أنها تتميز بضعف شديد بالرغم من تعددها وتنوعها. لتحليل مدى سيطرة الموارد الجبائية وضعف عائداتها يدفعنا إلى البحث عن مضمونها وكيفية توزيعها وذلك بغية توضيح مدى تأثير ذلك على إستقلالية المجموعات المحلية، ولعل أهم عامل ساهم في ذلك هو عدم وجود معيار واضح و موضوعي لتوزيع العائدات الجبائية بين الدولة والمجموعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث أن الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من قشور العائدات الجبائية التي تعود غالبيتها للدولة.

تنقسم الجباية محلية تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

- عائدات الجباية التي تقسم بين الدولة والجماعات المحلية
- عائدات الجباية التي تعود للجماعات المحلية
- عائدات الجباية التي تعود للبلديات

**الفقرة الأولى: عائدات الجباية الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية:**

إن أهم الرسوم والضرائب التي يتم توزيع عائدتها بين ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية تتمثل في مايلي :

**1/ الرسم على القيمة المضافة :**

الرسم على القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك والعمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري و الحرفي. وتتميز بكونها تدفع كلية من طرف المستهلك.

وجدير بالذكر أن الرسم على القيمة المضافة ( T.v.a ) يعد نظام جبائي عالمي[5] ، أنشئ في الجزائر بموجب قانون 90- 36 المؤرخ في 31/12/1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، بموجب المادة 65 منه وقد جاء تفصيل كيفيات تطبيق الرسم على القيمة المضافة في القانون رقم 91 - 25 المؤرخ في 18-12-1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1990 في المواد من 72 إلى 99 منه ، و لم تدخل حيز التطبيق إلاّ إبتداءا من 1 أفريل 1992 ، و ذلك لتأخر المصادقة عليها من جهة و إعطاء فرصة استيعاب أحكامها لأعوان الإدارة الضريبية،وكذا الخاضعين لها من جهة أخرى.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الرسم قد تم فرضه ليحل محل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج ( T.u.g.p ) و الرسم الوحيد الإجمال على تقديم الخدمات ( T.u.g.p.s ) .

---

[5]إبتداءا من سنة 1970 قامت الجزائر بإدخال بعض الاصلاحات لمواكبة النظام الجبائي الدولي ، تمثلت في فرض رسم على الأرباح الهدف منه تدعيم الأسعار . وصدرت قوانين جبائية تشكل في مجموعها النظام الجبائي الجزائري . حيث فرضت الضرائب غير المباشرة بموجب الأمر رقم 104-76 المؤرخ في 1976/1977 على أن يسري نفاذه مع مطلع جانفي 1977 وقانون التسجيل والطابع الذي صدر بشأنه الأمر رقم76 105- المؤرخ في 9/12/1976 ويسري نفاذه في 12/09/1977 وقانون الرسم على رقم الأعمال بموجب الأمر 102-76 المؤرخ في 09/12/1976 والذي كان يشتمل على:

1/-الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج( T.u.g.p )

2/-الرسم الوحيد الإجمال على تقديم الخدمات( T.u.g.p.s )

يفرض الرسم على القيمة المضافة حاليا بمعدلين :

- المعدل الأول يقدر بـــ 7 بالمئة ويفرض على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية أو تلك التي لها طبع إجتماعي.

- المعدل الثاني يقدر بنسبة 17 بالمئة ويفرض على السلع والخدمات.

إن عمليات البنوك والتأمينات التي أصبحت تخضع إلى الرسم على القيمة المضافة كانت حتى الفاتح من جانفي 1995 تخضع إلى الرسم على عمليات البنوك والتأمينات TOB المدفوعة كاملة إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد سبب خسارة قدرها 6 ملايير دج غيـــر معوضة من طرف الدولة [6].

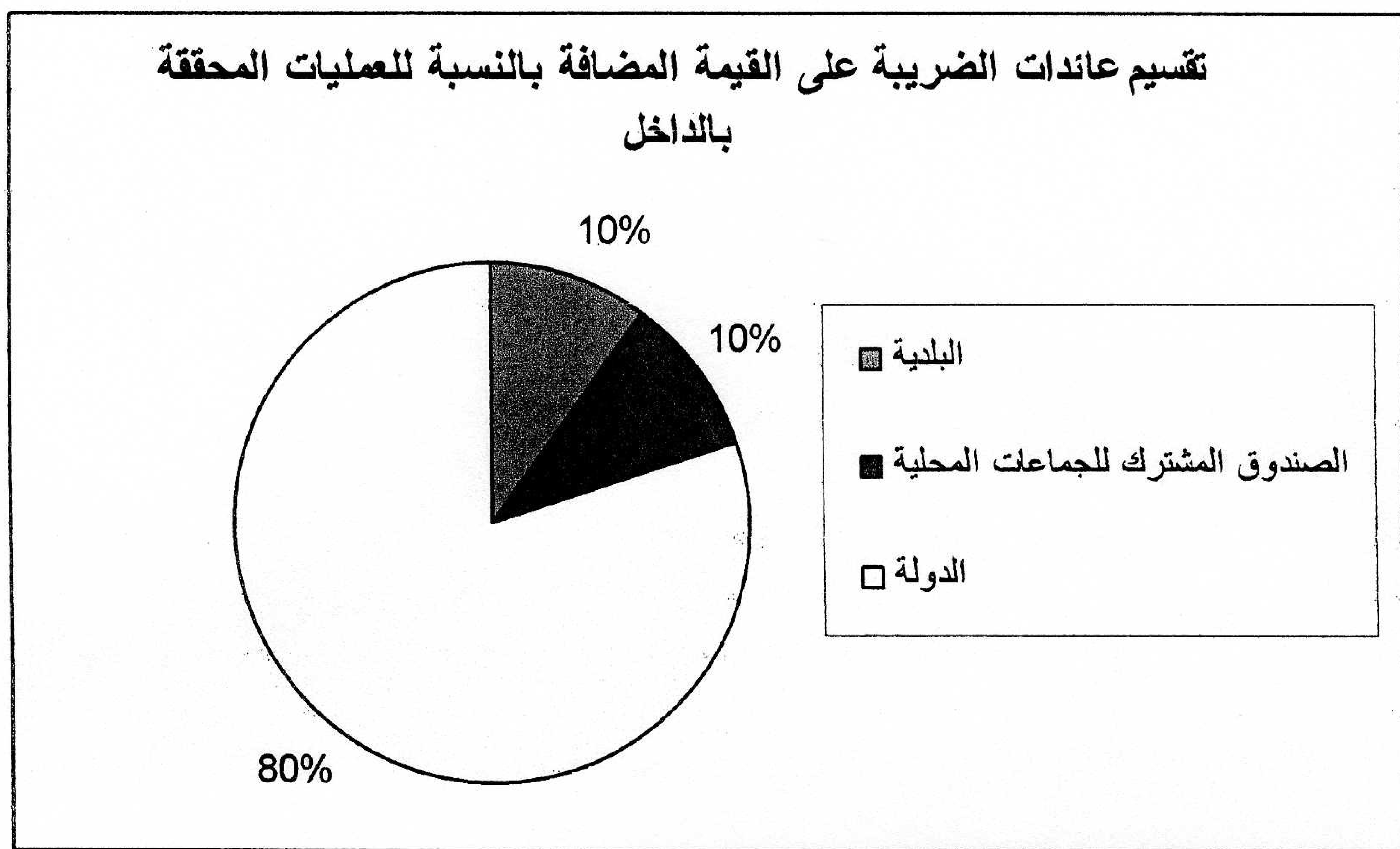
إن الرسم على القيمة المضافة يعد من أهم الرسوم الجبائية من حيث المداخيل إلا أن نسبة المجموعات المحلية من ذلك تعدضئيلة جدا حيث أن تقسيم عائدات هذا النوع يتم كما يلي:

1 - بالنسبة للأعمال المحققة بالداخل [7]:

- الدولة 80 بالمئة
- البلدية 10 بالمئة
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 10 بالمئة والتي توزع حصتها على الجماعات الإقليمية وفقا لمعايير وقواعد يحددها التنظيم.

6 مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور السوق، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الثامنة عشرة، 2001،ص 29

7 المادة 161 من قانون المالية التكميلي سنة 2006 الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006



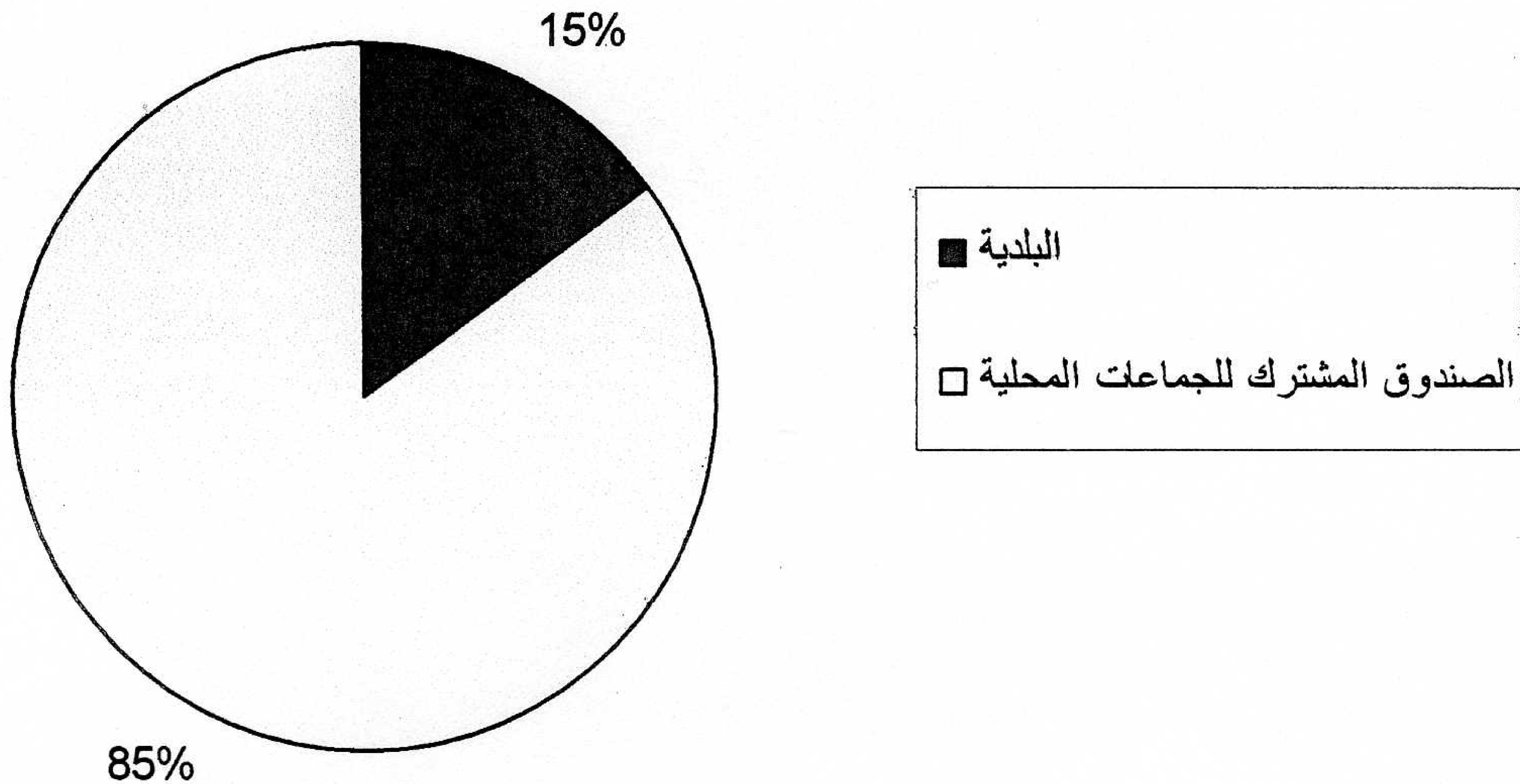

2 - بالنسبة للأعمال المتعلقة بالإستيراد[8]

- الدولة 85 بالمئة

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 15 بالمئة

---

[8]. Gestion des Collectivités Locales Med Rachid BENZERABI la Fiscalité Locale *Communications du Séminaire sur la Gestion des Collectivités Locales Université de Mentouri de Constantine 9-10 janvier 2008 P 63*




مما تقدم نلا حظ أن حصة الأسد لعائدات هذا الرسم البالغ الأهمية تعود للدولة في حين أن المجموعات المحلية لا تستفيد إلا من نسبة ضئيلة جدا، ثم إن الخسارة الناتجة عن تطبيق الرسم على عمليات البنوك والتأمينات في الرسم على القيمة المضافة وتخفيض الرسم على القيمة المضافة على الجماعات المحلية بلغت أكثر من 8 ملايير دج غير قابلة للتعويض وفي ذلك تأثير كبير على إيرادات الجماعات المحلية وبالتالي إستقلاليتها المالية[9].

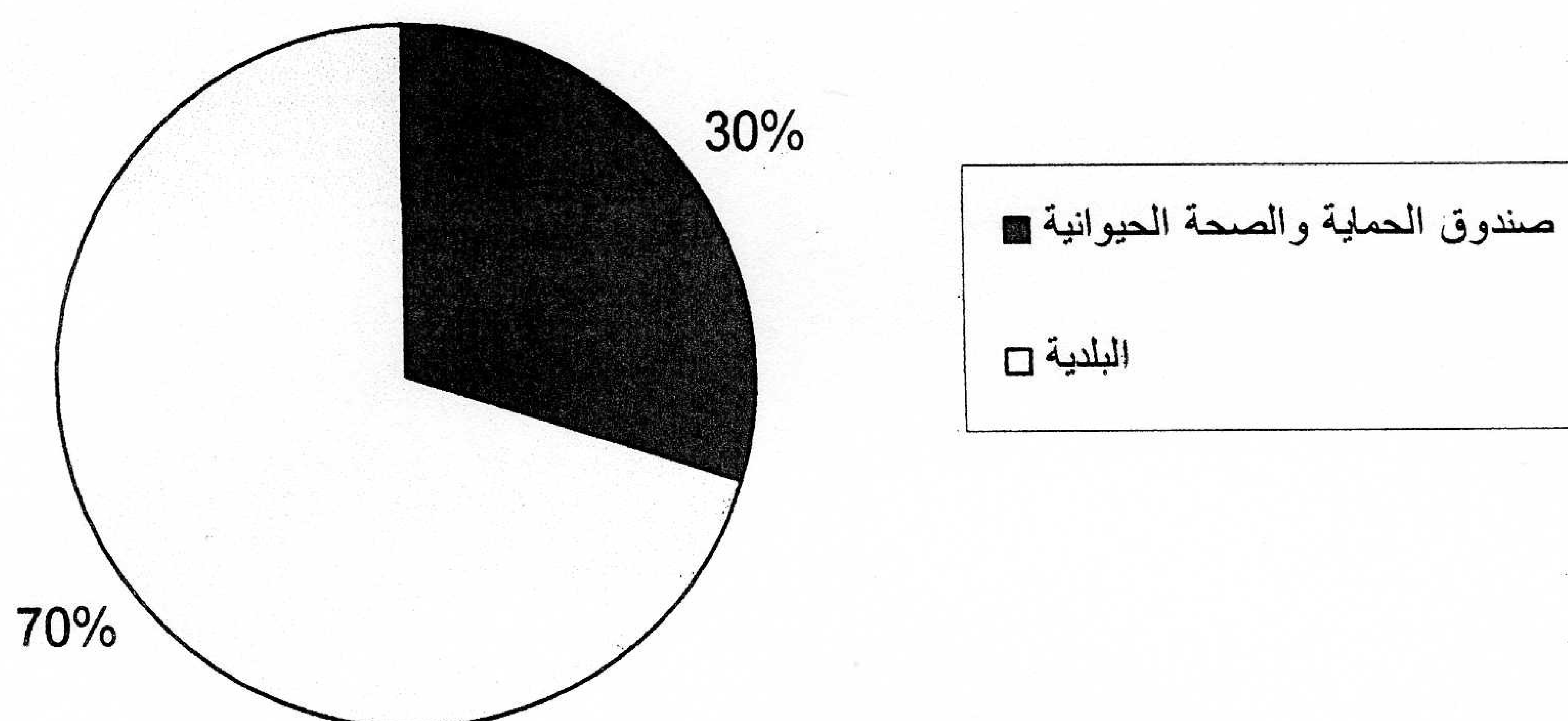
## 2/ الرسم على المذابح

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ويتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5دج / 1كلغ ويتم توزيعه كما يلي:

[9] التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق الرجع السابق ص 27

- البلدية : 70 بالمئة

صندوق الحماية والصحة الحيوانية المقيد بالحساب رقم 30270: 30 بالمئة




### 3/ الضريبة على الممتلكات

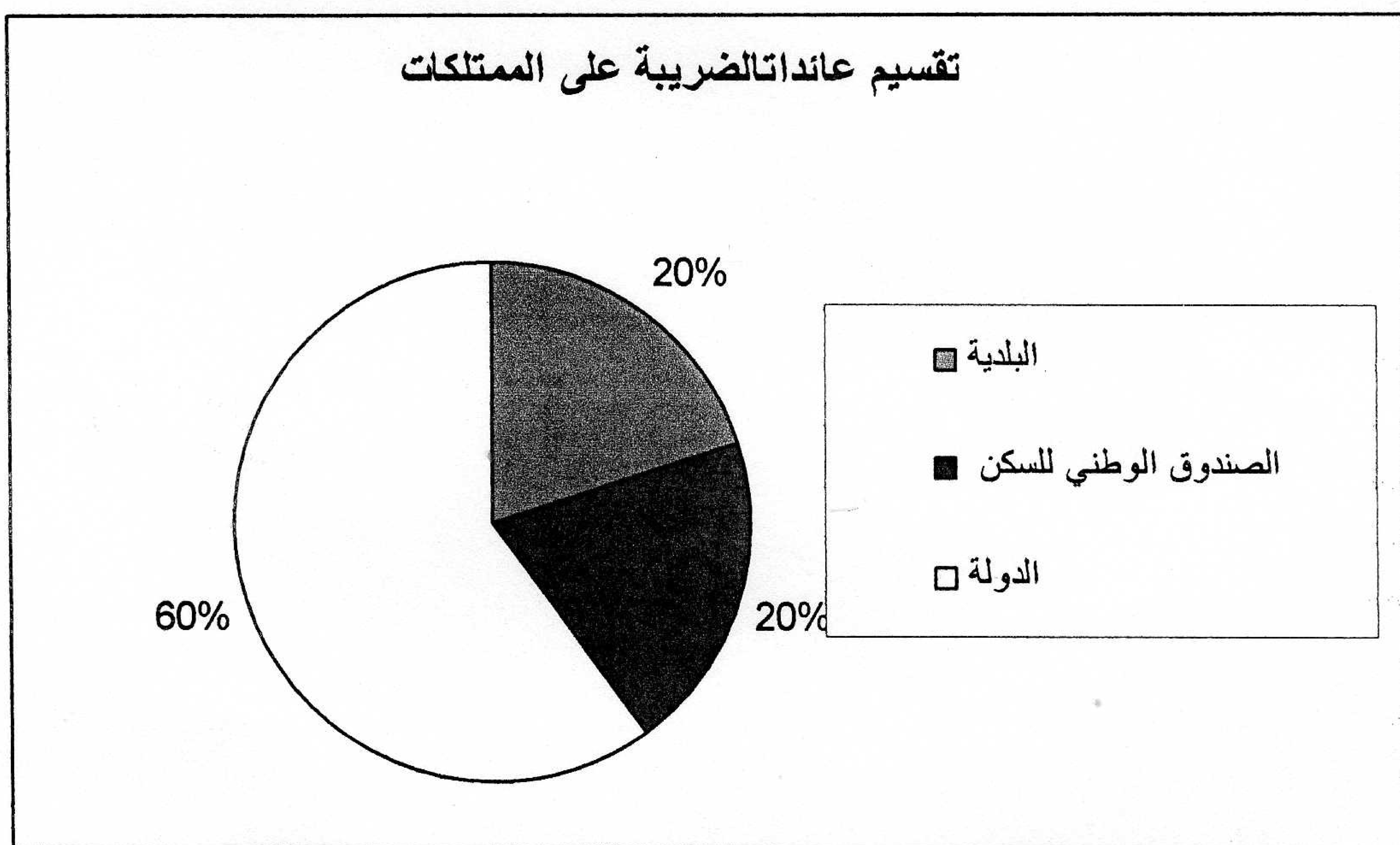
يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين إختاروا موطنهم الجبائي في الجائر نظرا لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، ويتشكل الأساس الضريبي من القيمة الصافية لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في أول جانفي من السنة المعتبرة. وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع

الممتلكات يقر حــده الأعلى بـ 2.5 بالمئة بالنسبة للأساس الضريبي الأعلى والذي قدره 50 مليون دج[10].ويتم توزيع حصيلة هذه الضريبة كما يلي:

- ميزانية الدولة 60 بالمئة

- ميزانية البلدية 20 بالمئة

الصندوق الوطني للسكن المقيد بالحساب 050 302 بنسبة 20 بالمئة




إن الموارد الناجمة عن الممتلكات لا تمثل إلا 8 بالمئة من الموارد العائدة للبلديات، ويعود ضعف هذه الموارد الناجمة عن الأملاك إلى عدد من العوامل منها على الخصوص عدم ضبط مشتملات ممتلكات معظم البلديات.

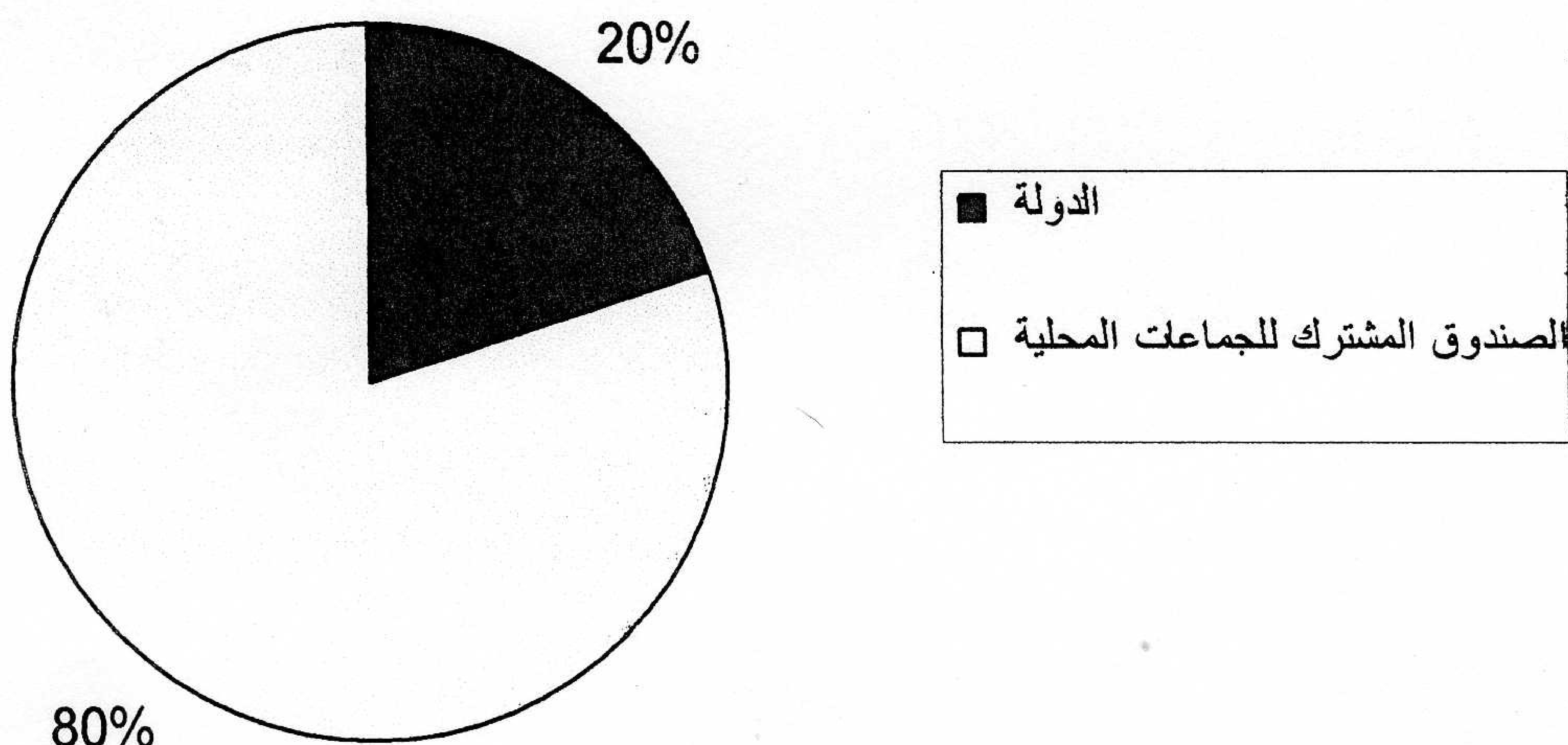
[10] المرجع السابق .

## 4/ قسيمة السيارات:[11]

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة حيث يستثنى منها السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع أصحابها بالإمتيازات الدبلوماسية أو القنصلية، السيارات المجهزة بالعتاد الطبي، السيارات المجهزة بعتاد مكافحة الحرائق والسيارات المجهزة الخاصة بالمعوقين وتتوزع كما يلي:

- الدولة 20 بالمئة .

– الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80 بالمئة

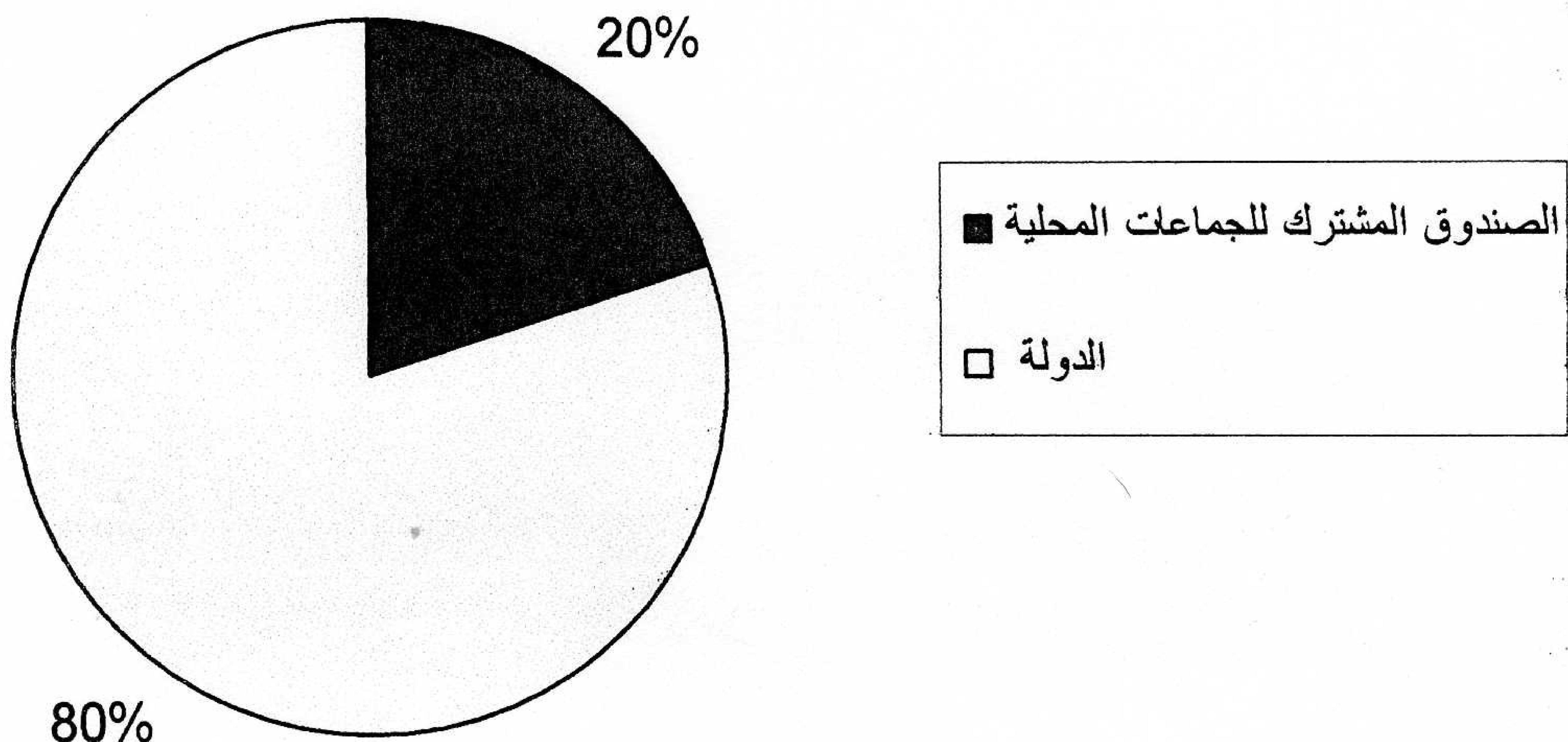



[11] Cf. L'article 282, Code des impôts directs et taxes assimilées, op.cit

## 5/ المنتوجات الضريبية المنجمية المخصصة للجماعات المحلية [12]

وتتمثل في ضريبة الإستخراج [13] التي يتم توزيعها كما يلي:

- الدولة :.......... 80 بالمئة
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية:........20 بالمئة



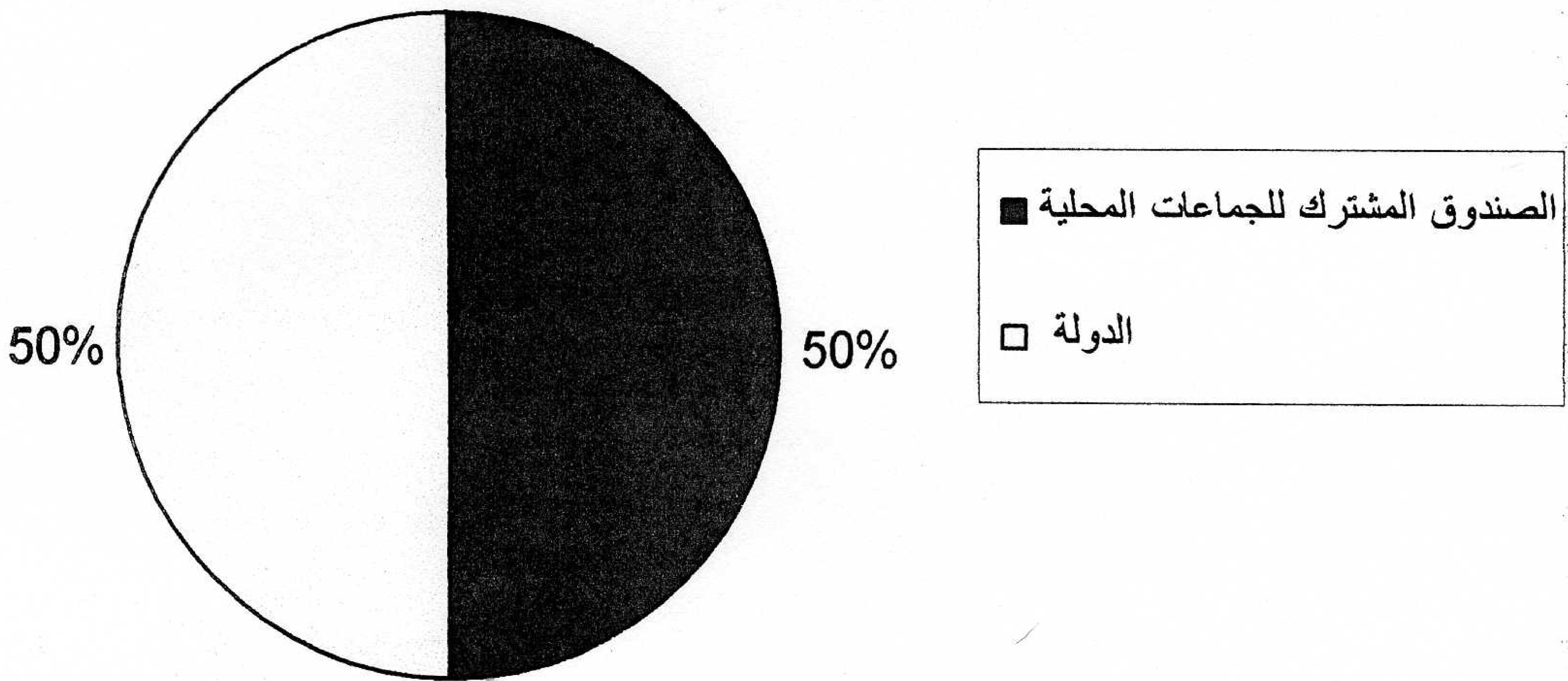

[12] المادة 154 من القانون رقم 10/01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم ج ر رقم 35

[13] المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 471/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يحدد إيرادات إتاوة الإستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات ، ج ر عدد 88

و الرسم على إستغلال المساحة المنجمية [14] حيث يتم توزيع عائدته بالتساوي كما يلي:

- الدولة:........50 بالمئة

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية:..........50 بالمئة




و الضريبة على فوائد المناجم IBM التي تفرض على شركات ومؤسسات إسغلال المناجم ويتم فرضها بمعدل 33 بالمئة حيث يتم توزيعها كما يلي:

- ميزانية الدولة:...... 30 بالمئة

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية :........ 3 بالمئة[15]

[14] المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 471/02 المرجع السابق

ما يمكن ملاحظته على هذا النوع من الجباية هو أنه وبالرغم من ضعف النسبة المخصصة للجماعات المحلية مقارنة بمايعود للدولة، إلا أنه من شأنه أن يخلق عدم توازن بين الجماعات المحلية، ذلك أن البلديات والولايات الواقعة في مناطق صناعية ومتوفرة على مناجم الإستخراج تستفيد أكثر من تلك التي تفتقد لهذه الأخيرة.

## 6/ الضريبة الجزافية الوحيدة IFU

نصت المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على تأسيس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.

ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:

الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء عندما لايتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3 ملايين دج بما في ذلك الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي فني.

تجدر الإشارة إلى أن قانونالمالية التكميلي لسنة 2008 قدأعفى الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي فني من هذه الضريبة.

---

[15] Commission interministérielle sur les Finances Locales “Finances/Intérieurs » Rapport d'Etape juillet 2002 Page 10

الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى ( تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دج[16]

أما بالنسبة لمعدل فرض هذه الضريبة فقد تم تحديده كما يلي:

- 6 بالمئة بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة 1 من المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- 12 بالمئة بالنسبة للأنشطة الأخرى المذكورة في الفقرة 2 من المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

أما توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة فيتم كما يلي:

- ميزانية الدولة............50 بالمئة

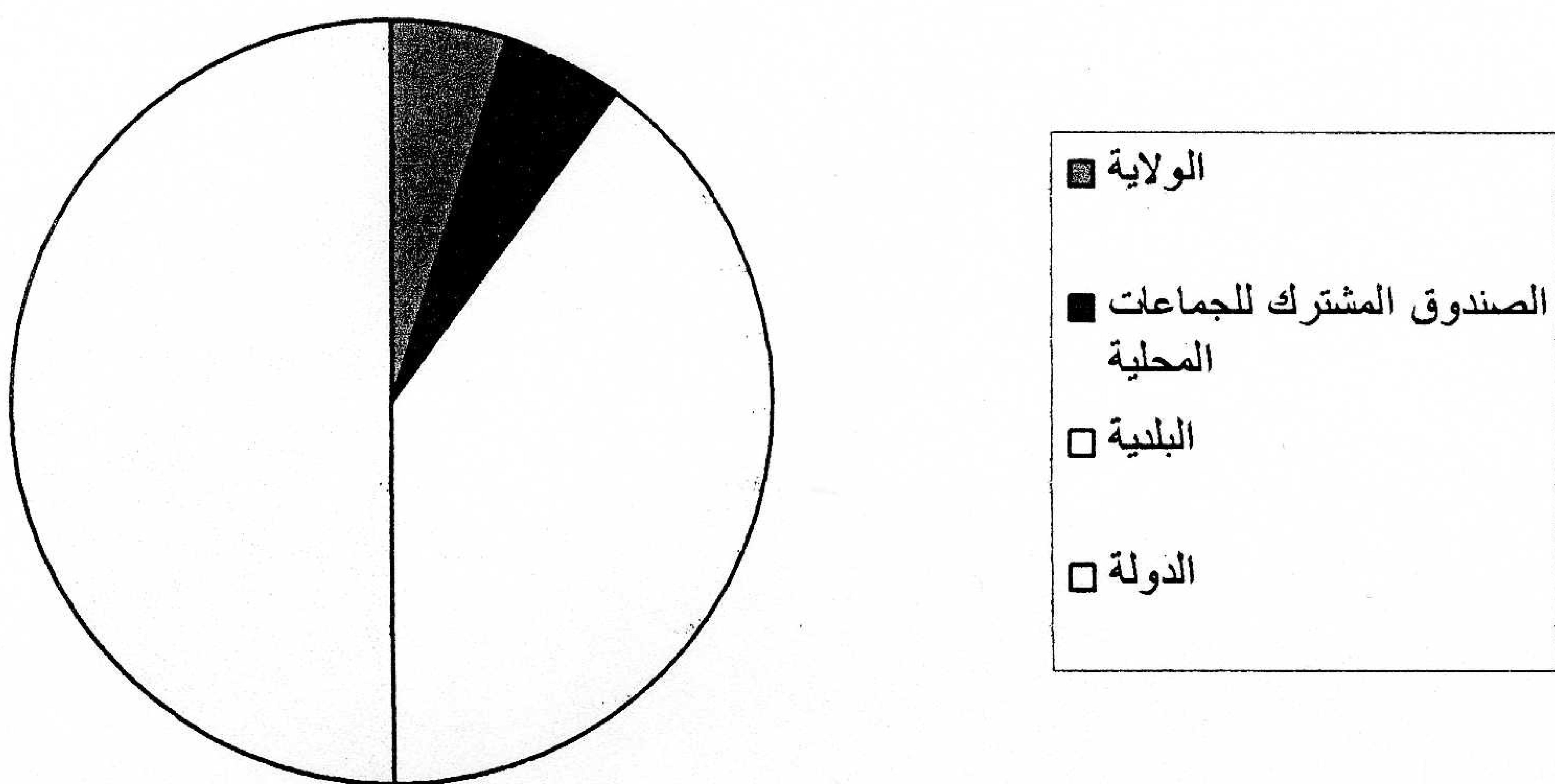
- ميزانية البلديات.........40 بالمئة

- ميزانية الولايات..........5 بالمئة

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية........5 بالمئة

---

[16] أنظر القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج ر رقم 85 المؤرخة في 27 ديسمبر 2006




ومن جهة أخرى تم تعديل نظام الضريبة الجزافية الوحيدة قصد سد النقائص المسجلة والتي ستدخل أحكامها الجديدة حيز التنفيذ إبتداء من جانفي 2009 وهكذا يتم توسيع نطاق تطبيق الضريبة الجزافية الوحيدة لتشمل نشاطات إستئجار العتاد أو أملاك الإستهلاك الدائمة ( عدا في حالة إتخاذها طابعا ثانويا لمؤسسة صناعية أو تجارية ) ونشاطات التجارة المتعددة والمساحات الكبرى والنشاطات المتعلقة ببيع الأدوية والمواد الصيدلانية وورشات البناء.

أعلنت المديرية العامة للضرائب عن تخفيض نسبة الضريبة الجزافية الوحيدة من 6 بالمئة إلى 5 بالمئة مع توزيع ناتجها بحدود 48.5 بالمئة لميزانية الدولة 1 بالمئة لغرفة التجارة و 0.5 بالمئة لغرفة الصناعات

التقليدية والحرف و 40 بالمئة للبلديات و 5 بالمئة للولايات و 5 بالمئة بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.[17]

**الفقرة الثانية: عائدات الجباية المخصصة للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:**

**1/ الرسم على النشاط المهني TAP:**

لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TAIC والرسم على النشاط غير التجاري TANC.

يفرض على أي نشاط يمارس على إقليم المجموعة المحلية، حيث يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا أو أولئك الذين يزاولون نشاط غير تجاري.

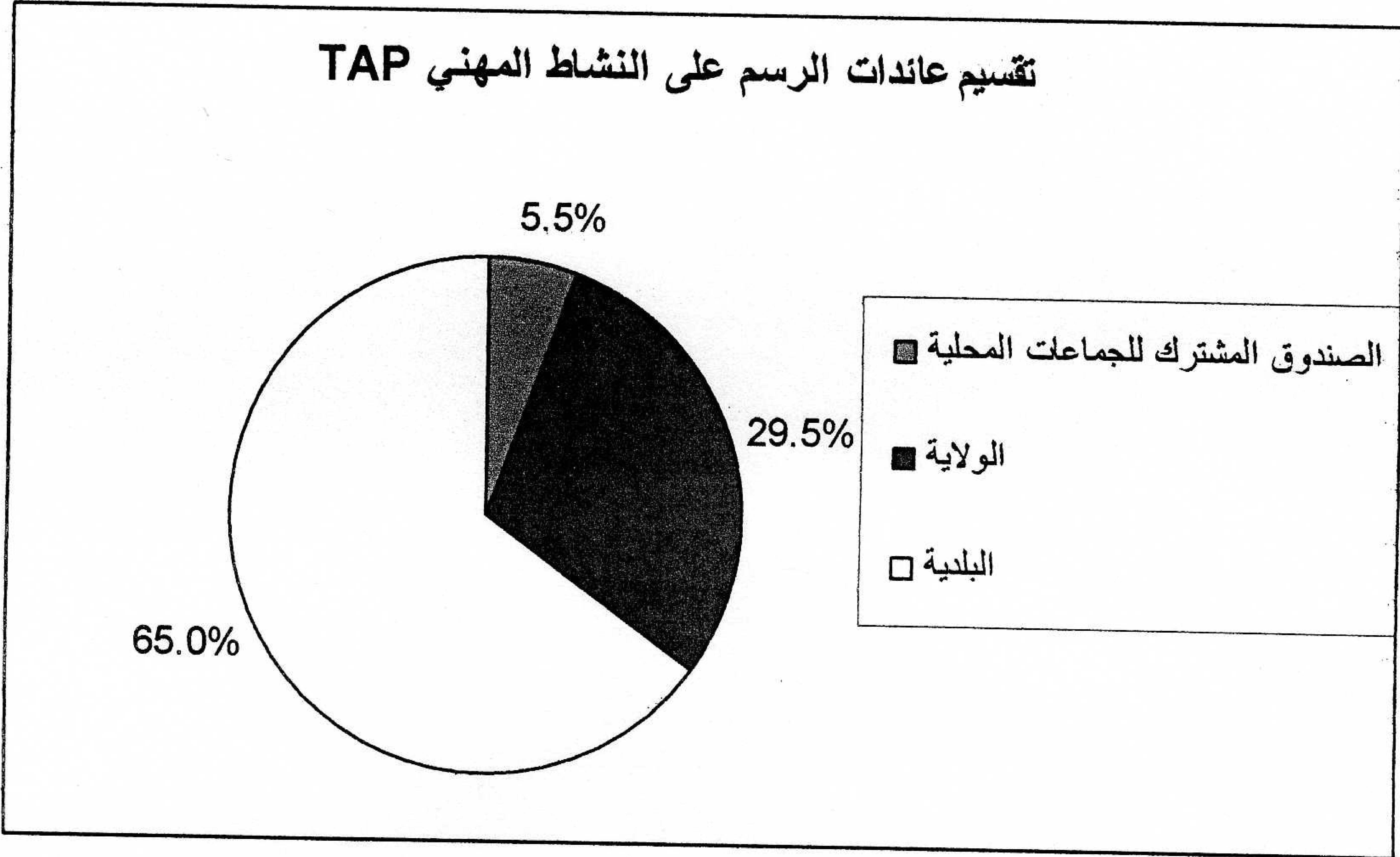
يحصل الرسم على النشاط المهني بنسبة 2% وتوزع مدا خيله كما يلي[18]:

- 0.59 % لصالح الولاية.
- 1.30% لصالح البلدية.
- 0.11% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية

ويمكن أن يجلب هذا الرسم من 40 إلى 50 مليار دج

[17] رشيد ط / وأ ج مزيد من الجبايات في أحكام قانون المالية التكميلي جريدة أخبار اليوم الصادرة بتاريخ 9 أوت 2008

[18] L'article 222, Code des Impôts Directs et Taxes Assimilées, op.cit

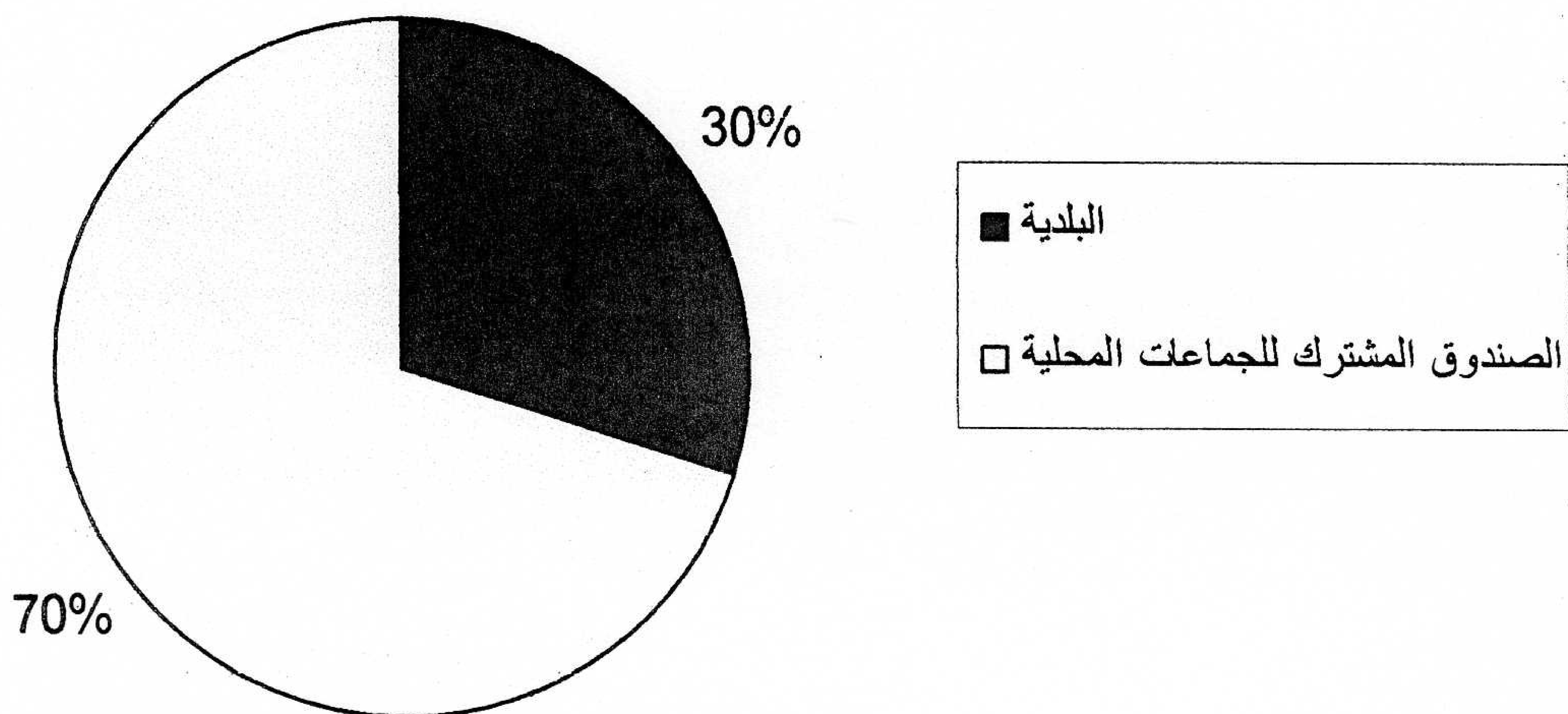


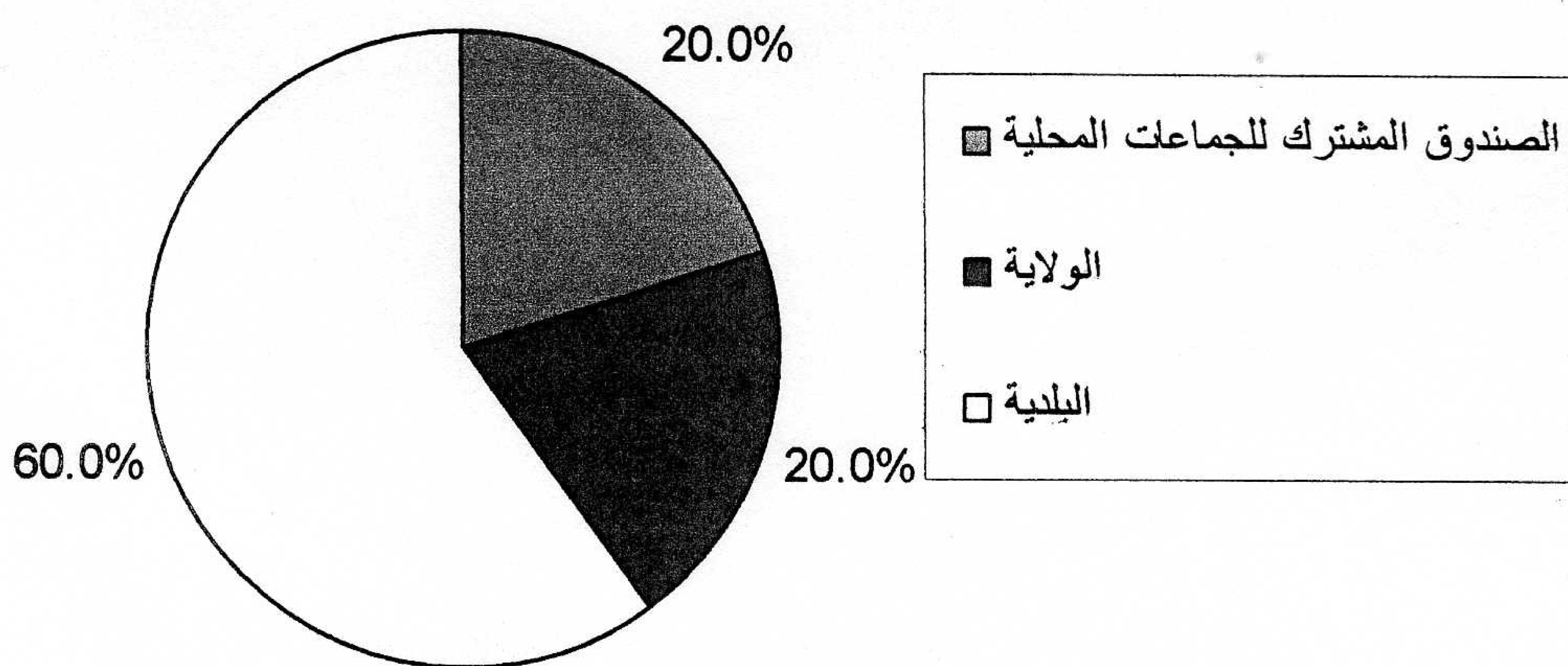

## 2/ الدفع الجزافي (VF)

لقد تم إلغاء هذا الرسم والذي كان يخصص كلية للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث كان يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات المستثمرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات،ويتم حسابه بنسبة 6% على كتلة الأجور.

وكان يوزع كما يلي:

- 30% يوجه إلى ميزانيات البلديات
- 70% يوجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويقوم الصندوق بتوزيعه كما يلي:
- 60% لصالح البلدية.
- 20% لصالح الولاية.
- 20% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.


تقسيم عائدات الدفع الجزافي (VF)
30%
70%
البلدية
الصندوق المشترك للجماعات المحلية


تقسيم عائدات الدفع الجزافي (VF) المحصلة لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
20.0%
20.0%
60.0%
الصندوق المشترك للجماعات المحلية
الولاية
البلدية

تجدر الإشارة إلى تأثير إلغاء الدفع الجزافي على ميزانية المجموعات المحلية ذلك أنه يعود في مجمله إلى هذه الأخيرة رفقة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

### 3/ الرسم العقاري:

نميز بين نوعين من الرسم فهناك الرسم على الممتلكات المبنية والرسم على الممتلكات غير المبنية[19] ويعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية ودلك بالرغم من مساهمته الضئيلة والذي غالبا لا يتم تحصيله إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحضيرة العقارية وتطويرها.

### 4/ رسم التطهير [20]

تم إنشاء هذا الرسم ويخص إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات،يخص هذا الرسم الممتلكات المبنية ويحصل سنويا من الملاك أو المنتفعين.

### 5/ رسم الإقامة

لقد أعيد تأسيس هدا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية و يفرض هدا الرسم على الأشخاص الدين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري.

---

[19] Cf. L'article 248, Code des impôts directs et taxe assimilées, Code des Impôts recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité algérienne, BERTI éditions Alger 2eme éd., 2001

[20] Cf. Idem, L'article 261

ويتم حساب هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم، ولا يمكن أن يقل عن 10 دج في اليوم ولا يتعدى 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج لكل أسرة.[21]

## الفقرة الثالثة: أهمية كل نوع من الجباية المخصصة للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية

إن ترتيب الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية من حيث الأهمية لسنة 2000 هو كالتالي:

الرسم على النشاط المهني TAP ............48 بالمئة

الدفع الجزافي VF ........................25 بالمئة ( تجدر الإشارة إلى أن هذا الرسم قد تم إلغاؤه كما سبق توضيحه وقد تم الإبقاء عليه لمعرفة النسبة عائدته التي فقدها الجماعات المحلية.)

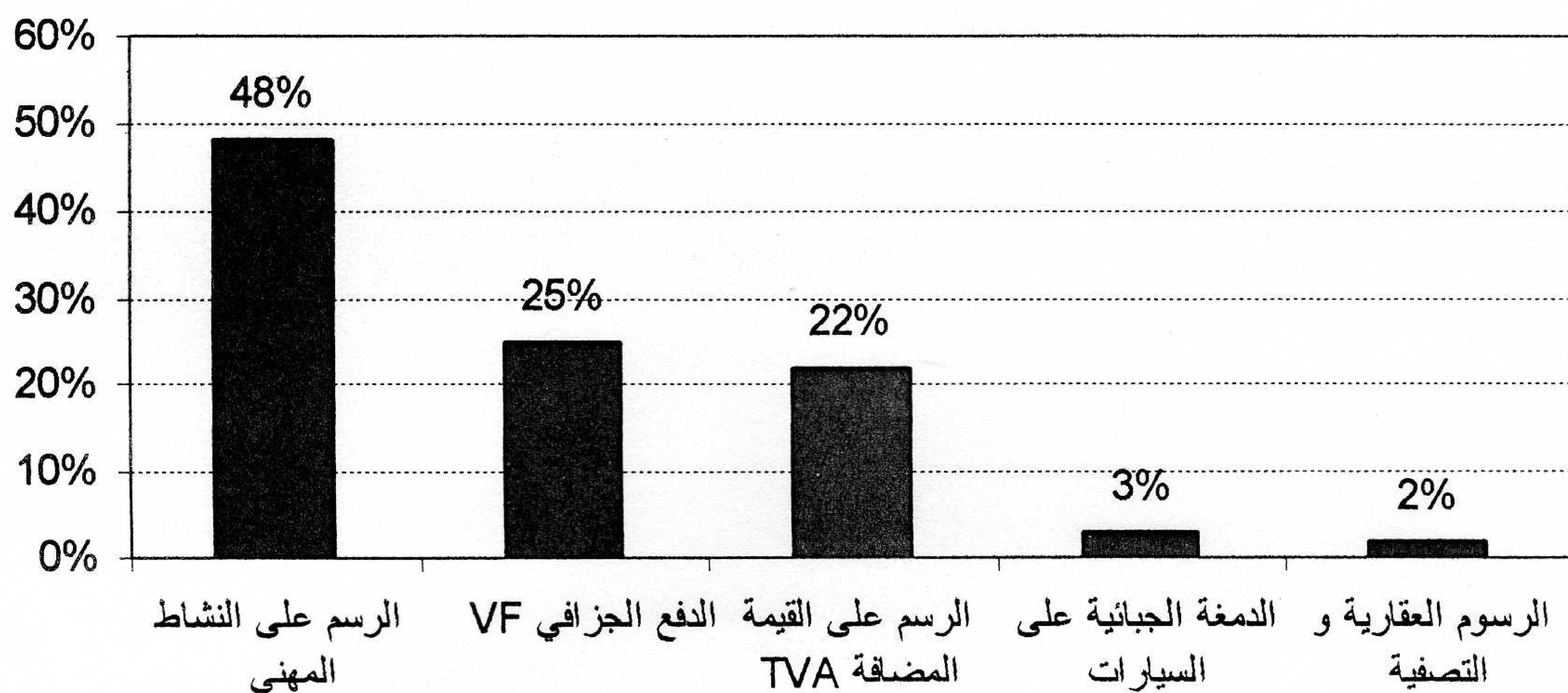
الرسم على القيمة المضافة TVA..............22 بالمئة

الدمغة الجبائية على السيارات..........3 بالمئة

الرسوم العقارية و التصفية .......................2 بالمئة [22]

[21] تجدرالإشارة إلىأنه هناك رسوم أخرى نذكرمنها الرسم الخاص على الرخص العقارية والرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية ورسم السكن.

[22] Commission Interministérielle sur les Finances locales op.cit. p 12




**<u>الفرع الثاني:</u> ضعف موارد الممتلكات.**

تتمثل الأملاك العمومية المحلية في كل الحقوق والأملاك العقارية الموضوعة للإستعمال العام وتتمثل في الحدائق العمومية، المنشآت الثقافية والرياضية، البنايات الإدارية والهياكل التربوية والتي تعد الغاية من إنشائها تنفيذ الخدمة العمومية بحيث أنه لايمكن التنازل عنها أو بيعها.

أما الأملاك الوطنية الخاصة والتابعة للبلدية حسب قانون الأملاك الوطنية [23] فهي كالآتي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة ضمن الملاك الوطنية التي تملكها البلدية، وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية،

[23] المادة 20 من القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية

- المحلات ذات الأستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدبة التي أنجزتها بأموالها الخاصة،

- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية،

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة،

- العقارات والمحلات ذات الإستعمال المهيأ أو التجاري أو المرفقي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون،

- المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية،

- الأملاك التي ألغي تصنيفها ضمن الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعائدة إليه،ا

- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون،

- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منها للبلدية وآلت إليها أيلولة الملكية التامة،

- الأملاك المنقولة والعتاد الذي إقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة،

- الحقوق والقيم التي إقتنتها البلدية أ, حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

تشير الدورة الثامنة عشر للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNES) إلى أن إيرادات الأملاك والممتلكات لا تتجاوز 8 % من المجموع العام لإيرادات تسيير البلدية ويظهر ذلك من خلال الجدول التالي[24].

الجدول رقم (01) تطور إيرادات التسيير

الوحدة:مليون دينار

| طبيعة الإيرادات | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| إيرادات مخصصة مباشرة وأخرى عبر ص م ج م | 50.210 | 49.717 | 52.500 | 51.415 | 57.683 |
| إيرادات الأملاك والممتلكات (1) | 2.698 | 2.567 | 3.200 | 4.139 | 4.042 |
| مجموع إيرادات التسيير للبلديات(2) | 52.908 | 52.284 | 55.700 | 55.554 | 61.725 |
| (1) إلى(2)% | 5.10 | 4.90 | 5.75 | 7.45 | 6.55 |

المصدر: CNES, Commission Finances locales 18ème session, juillet 2001

نلاحظ من الجدول أن إيرادات الأملاك والممتلكات في تطور لكنه بطيء , ويرجع ذلك من خلال حث السلطات العمومية على إعادة واسترجاع وصيانة هذه الممتلكات وتثمينها [22] ، لكن لابد من الاستمرارية في التثمين وتسيير هذه الممتلكات بصفة عقلانية ،ومن هذه الأملاك المنتجة للدخل على

[24] Instruction n°111/93 du 01/02/ 1993 de M.le Ministre de l'intérieure et des collectivités locales.

مستوي البلديات نذكر: المحلات التجارية والمهنية, السكنات ,الأسواق, المسا بح البلدية ,ممتلكات أخرى.

يختص المجلس الشعبي البلدي بإدارة وتسيير ممتلكات البلدية العقارية سواء العمومية منها أو الخاصة وفقا للقوانين والتنظيمات السارية [25]، حيث يتداول المجلس الشعبي البلدي لتحديد طرق وكيفيات إدارة الممتلكات العقارية البلدية. كتخصيص بعض العقارات للمرافق العامة مثل المقابر [26]، تحديد عقود الإمتياز، تحديد الأتاوى واجبة الدفع مقابل إستغلال الأسواق، المذابح، المواقف والطريق العمومي ، قبول الهبات والوصايا، التنازل عن الحقوق العينية التبعية كحق الإنتفاع، الاستغلال والامتياز بمقابل لفائدة مؤسسات عمومية، خاصة أو أشخاص طبيعيين.

ولقد ألزم قانون التوجيه العقاري [27] المجالس الشعبية بمفردها أو بالتعاون مع المجالس الشعبية الولائية بإنشاء هيئات مستقلة تتولى تسيير وتنظيم الإحتياطات العقارية للبلدية، حيث تكلف هذه الأخيرة بدخول السوق العقارية والتعامل المباشر مع الأشخاص الطبيعيين أو الخواص لصالح البلدية [28]، وفي ذلك تقييد لسلطات المجالس المنتخبة ، إلا أنه يمكن لهذه الأخيرة ( المجالس الشعبية البلدية ) أن تقرر التنازل وتبادل الأراضي في إطارإنجاز تجهيزات عمومية دون المرور عبر الوكالة المحلية.

---

[25] أنظر، المادة 112، من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق

[26] أنظر، المادة 113، نفس المرجع

[27] القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ،ج ر ج ج، عدد 49

[28] أنظر المادتين 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين، ج ر ج ج عدد 56.

قانون 08/90 أعاد النص على نفس أساليب التسيير الكلاسيكية التي تضمنه القانون الفرنسي مثل التسيير المباشر، المؤسسة العمومية والإمتياز، هذه الأساليب التي تم خلقها من أجل تسيير مرن للجماعات المحلية وتدخل القطاع الخاص في إدارة النشاط العام.

إن مدى إستعمال وفعالية أساليب تسيير المرافق العامة يعد من أهم المظاهر للامركزية الإدارية، وتبدو أهمية ذلك على الصعيد الكمي والنوعي لها، بحيث تعد من أهم المظاهر المكرسة لصورة الديمقراطية المحلية في معانيها الأكثر تجسيدا وأهمية بالنسبة للمواطنين.

فعلى الصعيد النوعي لا بد من الأخذ بعين الإعتبار لضبط نظام قانوني لهذه المرافق وعقلنة تنظيمها و فعالية تسييرهاوكذا المرونة وشفافية الرقابة الممارسة عليها.

أما على الصعيد الكمي فلا بد من التساؤل حول كثافتها وأماكن إقامتها وأهمية وتنوع الآداءات المقدمة للمواطنين.

فقد تم النص على ذلك في الفصل الثاني من قانون البلدية والفصل الرابع بالنسبة لقانون الولاية حيث جاء في المادة 132 من قانون البلدية والمادة 119 من قانون الولاية لتحديد لمجالات تدخل المجموعات المحلية حيث أن هذه الأخيرة يمكنها خلق المرافق المنصوص عنها في هذين القانونين وقد إستعمل المشرع مصطلح "لاسيما" للدليل على أن الجماعات المحلية غير مقيدة في ذلك.

أما المادة 133 من قانون البلدية قد أعطت للبلديات سلطة تقديرية فيما يخص عدد ونوعية المرافق التي بإمكانها إنشاؤها وذلك ما يتناسب مع الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها.

حسب المادة 120 من قانون الولاية فإن إنشاء المرافق يكون بناء على مداولات المجلس الشعبي الولائي، ولكن هي دائما في حاجة إل التنظيم، هذه التنظيمات التي نادرا ما يتم سنها وإذا حدث وإن وجدت فهي تفرغ القوانين من محتواها اللامركزي، لذلك أعطيت هذه الحرية للمجالس الشعبية الولائية ولكن بدون ممارسة فعلية.

قراءة هذه المواد ومقارنتها مع المادة 42 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية يوضح مدى صعوبة خلق هذه المرافق، حيث أن ذلك مقيد بإجراء المصادقة المسبقة، فهذا الإجراء يدل على أن مصدر القرار دائما في حوزة ممثلي الدولة وهو أهم إجراء تتمتع به سلطة الوصاية فالقانون يعطيها حق الرفض لأقل سبب ملاءمة والذي تملكه بمفردها.

المنشور الوزاري لوزارة الداخلية والجماعات المحلية المؤرخ في 7 ديسمبر 1994[29] نص على أسلوب الإنتفاع **l'affermage** في حين أن ذلك لم يتم النص عنه في قانون 1990 ومن هنا يتضح غياب التأطيرالقانوني لأساليب تسيير المرافق العامة وإن وجدت فغالبا ما تكون متناقضة حيث نلاحظ كيف أن التنظيم ينص على أسلوب التسيير المذكور آنفا وغياب النص القانوني على ذلك حين تنظيمه لأساليب تسيير المرافق العامة.

إن الهدف المتوخى من وراء هذا المنشور هو تعزيز وجود الدولة على المستوى المحلي والذي يبرره المرفق العام وإن هذا السعي الحثيث يأتي على عكس النهج الكلاسيكي للإدارة المتسلطة وذلك بإدماج كل أشكال الشراكة عن طريق تغطية أو تأطير التعاقد، لذلك فهو من المحبذ إعادة بعث

[29] Cf. circulaire 94.3/842 prise sur instruction du chef de Gouvernement du 20 décembre et relative a la concession et a l'affermage des services publics locaux.

أسلوب التعاون بين المجموعات المحلية من أجل تحسين قدراتها المتبادلة من أجل إنشاء وضمان التسيير الفعال للمرافق العمومية المحلية.

إن أملاك المجموعات المحلية قابلة للإستعمال بحيث هناك إستعمال مجاني ( ليس موضع إهتمامنا في هذا البحث) وإستعمال فردي أو خاص يخضع لترخيص مسبق بمقابل مالي، حيث من شأنه أن يكون مصدر لإثراء ميزانية المجموعات المحلية ولكن كيف يكون ذلك و ماهي طبيعة هذا الإستعمال؟ وهل نجحت المجموعات المحلية في حسن إستغلاله؟ نحاول الإجابة على ذلك من خلال تحليل أساليب إنشاء المرافق العامة وتسييرها في الفقرة الأولى، ونتعرض في الفقرة الثانية إلى تقييم تسيير إيرادات الممتلكات البلدية.

**الفقرة الأولى: إنشاء المرافق العامة وأساليب تسييرها**

لقد خول القانون للمجالس الشعبية البلدية حق إنشاء مرافق عامة وكذلك ترك لها المجال مفتوحا لاختيار أساليب تسييرها هذه الأخيرة التي جاء النص عنها في قانون البلدية 08/90 والتي تتمثل في : الإستغلال المباشر، المؤسسة العمومية وعقد الإمتياز.وسوف نتطرق لكل أسلوب على حدى كما يلي:

## 1 الإستغلال المباشر:[30]

سمي مباشرا لأن البلدية تقوم بتسيير المرافق مباشرة بـــواسطة موظفيها، و يعد هذا الأسلوب الأكثر إستعمالا من طـــرف البلديات لأنه يسمح لها بالتحكم الكلي في المـــرفق ســـواء من الناحية الإدارية أو المالية ويتميز بكونه لا يتمتع بالشخصة المعنوية. هذا و يستخدم من حيث المبدأ في إدارة المرافق الإدارية التقليدية البسيطة إلا ان المجالس الشعبية المحلـــية تلجأ إليه إستثناء وذلك لتسيير المرافق ذات الطبيعة الإقتصادية، والأصل هو أن تكون ميزانية هذا الأسلوب ضمن ميزانية البلدية لكن وكاستثناء أجاز المشرع أن يقرر المجلس الشعبي البلدي منح بعض المرافق المستغلة مباشرة ميزانية مستقلة[31]. وإذا تم تخصيص هذه الأخيرة فغالبا ما تكون مفروضة بحكم الطبيعة الأصلية المالية للمرفق [32]، بالإضافة إلى أنه لا يوجد أي إطار قانوني يفصل أو ينظم العلاقة بين هذه المرافق العامة والمجموعات المحلية مما يجعلها غير مستقلة فنشاط المجموعات المحلية غالبا مايكون مـــتداخل مع التسيير المباشر للمرافق العامة ولذلك لم يتطور هذا الأسلوب لا في فرنسا ولا الجزائر .[33]

[30] بوشامة نجلاء المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق رسالة ماجيستير جامعة الإخوة منتوري السنة الجامعية 2006/ 2007.

[31] أنظر المادة 135 قانون 08/90 المتعلق بالبلدية

[32] Moussa Zahia les modes de gestion des services publics locaux Gestion des collectivités locales laboratoire de recherché Grand Maghreb Economie et Société. P 43

[33] ) Moussa Zahia Ibid

## 2/ المؤسسة العمومية البلدية :

التسيير عن طريق المؤسسة العمومية يتميز بأكثر لامركزية من التسيير المباشر حيث أنه لا مجال للتدخل المباشر للجماعات المحلية في هذه الحالة حيث نصت المادة 136 من قانون البلدية على أنه يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية وأضافت أن هذه المؤسسات تتخذ شكلين: إما أن تكون مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسات عمومية صناعية وتجارية، إلا أنه قد تم النص من جهة أخرى على أن تحديد قواعد إنشاء وتنظيم وعمل هذه المؤسسات يعود للتنظيم ولكن لغاية اليوم لم يصدر ذلك. مما جعل المجالس الشعبية تستمر في تطبيق المرسوم رقم 200/83[34] الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.

خلال الفترة السابقة للقانون الحالي ونحن نعلم أنه في ذلك الوقت كان اتجاه الدولة الجزائرية اتجاها إشتراكيا والأجدر هو أن يتم صدور هذا التنظيم مع مراعاة الإتجاه الإقتصادي الجديد. بالإضافة إلى أن هذا المرسوم قد حافظ على نفس التشكيلة الكلاسيكية للمؤسسات العمومية أي نجد أن هناك جهاز للمداولات في مرتبة مجلس الإدارة والتسيير وجهاز تنفيذي والمتمثل في المدير، فهذه التشكيلة من المفروض أن تعكس التوازن الحقيقي للسلطات داخل المؤسسة إلا أن كون المدير معين من طرف السلطة الوصائية يجعل المؤسسة تحت السيطرة الكاملة.

[34] المؤرخ في 19 مارس 1983، ج ر ج ج عدد 12

### 3/ عــــقد الإمــتياز[35]

الأسلوب الثالث الذي تضمنته المادة 138 من قانون البلدية 08/90 هو عقد الإمتياز حيث أنه يجوز للبلديات إذا لم يكون إستغلال المصالح العمومية مباشرا أن تمنح إمتيازا إلى شخص عام أو خاص مهمة تسيير المرفق العام وإستغلاله دون أن يترتب عن ذلك أضرار .

ما يمكن ملاحظته هنا هو أن اللجوء إلى هذا النوع من التسيير يعد إستثناء خاصة وأن المشرع قد إستعمل عبارة "يجوز" وكذلك نلاحظ أنه يعطي الأولوية للتسيير المباشر حيث وضع هذا الأخير كمبدأ عام.

في هذه الحالة ( عقد الإمتياز) تكون عملية شغل الأملاك عن طريق علاقة تعاقدة يتم فيها تحديد شروط شغل الأشخاص جزء منها، وتجدر الإشارة إلى أن الفقه قد إختلف حول التكييف القانوني لذلك حيث أنه من الصعب التمييز بين القرار الإنفرادي للإدارة والعقد، لأن المظاهر الشكلية ليست دليل على الوضعية الحقيقية التي يوجد فيها المستفيد. فعقد الإمتياز وبالرغم من أنه يكتسي صفة العقد لا يعتبر مؤكدا لحالة تعاقدية في جميع الحالات وكثيرا ما يوقع على العقد من طرف واحد وكثيرا ما تفرض الإدارة أحكام تنظيمية تلزم المستفيد.

---

[35] يعرف عقد الإمتياز بأنه إتفاق بين الإدارة والأفراد بهدف ممارسة شغل غير عادي لقطعة من الأملاك العمومية المخصصة للإستعمال الجاعي.

تنص المادة 63 الفقرة 2 من القانون رقم 30/90 على أنه "يكتسي هذا الإستغلال الخاص إما شكل ترخيص من طرف واحد وإما طابعا تعاقديا في إطار إتفاقية نموذجية تحدد بموجب مرسوم من شأنها أن توضح شروط هذا الإستعمال وكيفيته".

ويحدد المرسوم رقم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المتضمن شروط إدارة وتسيير الأملاك الخاصة والأملاك التابعة للدولة قواعد عند شغل الملاك العامة. حيث تنص المادة 167 منه على أنه يمكن الإستعمال الخاص لعنصر الأملاك العمومية المخصص للإستعمال الجماعي على أساس عقد الإحتلال، بشرط أن يكون عقد الإحتلال أو الشغل مؤسسا على إمتياز مرفق عام أو على مهمة من مهام المنفعة العامة وذلك طبقا لأحكام تشريعية أو دفتر شروط يصادق عليه بمرسوم .

وحسب المادة 138 من قانون البلدية، فإن البلدية يمكنها أن توكل مهمة تسيير بعض مصالحها المنتجة للمداخيل إلى عملاء عامين أو خاصين وذلك عن طريق عقد الإمتياز، وهذا الأخير يجب أن يكون منظما حسب دفتر شروط مثالي وذلك حسب القواعد والإجراءات السارية المفعول. إن أهـــم الشروط التي يجب إحترامها من أجل القـــيام بمثل هذه العمليات تتمثل في الشفافية، الإشـــهار، المزايدة والإعتماد على دفتر شروط ويخضع ذلك إلى القواعد التالية:

- أن يكون محل ترخيص مسبق من طرف السلطة المختصة

- أن يكون ترخيصا مؤقتا وقابلا للسحب من طرف الإدارة إذا إقتضى الصالح العام ذلك.

إن العقود المبرمة في هذا المجال تخضع لمصادقة الوالي وهذا يطرح تساؤلا آخر حول طبيعة هذه الصلاحية والتوازن الواجب إضفاؤه على العلاقة المتواجدة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي خاصة

وأن الوالي ليس بالسلطة الوصائية لهذا الأخير فهل هذه الصلاحية هي إختصاص مفوض أم أنه إختصاص أوصلاحية غير مقيدة بالنسبة للوالي أي خاصة به ؟ [36] إن ذلك يعد تقوية لسلطات الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي وبالتالي تعزيز لوجود السلطة التنفيذية على المستوى المحلي ومنه محدودية إستقلال الجماعات المحلية في المجال المالي أي أن هذه الأخيرة مقيدة في عملية إختيار الأسلوب الذي تراه يتماشى ومتطلباتها والذي يمكنها من خلاله تدعيم مواردها المالية.

**الفقرة الثانية:** تقييم تسيير إيرادات ممتلكات البلدية.

إن الإيرادات الناجمة عن الأملاك العقارية والمنقولة للمجموعات المحلية تتميز بالضعف الشديد مقارنة بالإيرادات الجبائية ويعود ذلك إلى حد كبير إلى التنازل عن كل الممتلكات والتي تعتبر مصدر دخل في إطار قانون سنة 1981 المتعلق بالتنازل على أملاك الدولة.وتطرح مسألة تسيير الممتلكات المتبقية فيما يخص تثمينها وصيانتها بسبب عدم تخصيص موارد لترميمها نظرا لقدمها.بالإضافة إلى التعريفات الجد منخفضة بشأن ممتلكات من شأنها أن توفر موارد مالية معتبرة، بالإضافة إلى أن الصيغ المقترحة في القانون الساري المفعول (مثل مصالح نسيير الشؤون العمومية **REGIE** ) و الإمتياز لتسيير المصالح العمومية ليست مطبقة، بينما يمكنها أن تجلب موارد مالية ضرورية لتلبية حاجات المواطنين.

إن موارد التسيير لممتلكات البلدية تتميز بطابعها الثانوي وكونها ذات مردود ضعيف جدا فبالرغم من تمتع الجماعات المحلية بملكيات عقارية ومنقولة معتبرة إلا أنها تعاني سوء في تسييرها نظرا لعدم

تثمينها خاصة في ما يخص أسعار شغل الملكية أو الخدمة المقدمة التي من المفروض أن تتنوع تبعا للهدف من شغلها أي الأخذ بعين الإعتبار إذا كان تجاريا أو غير تجاري، وعليه نسجل الملاحظات التالية:

**1- بالنسبة لإستعمال الأملاك العمومية لأغراض تجارية:**

شغل جزء من الدومين العام من طرف المستفيدين من أجل إنجاز عمليات تجارية أو إشهارية يرتب نوعان من الحقوق وتتمثل في حقوق الطريق وحقوق شغل المكان كالأسواق والمعارض،....إلخ

بالنسبة لحقوق الطريق يتعلق الأمر بالإستعمال الفعلي للطرق وتجدر الإشارة هنا إلى أن بعض الواجهات أصبحت تستعمل كإمتداد للمطاعم والمقاهي بالإضافة إلى خلق محالات صغيرة **Kiosques**، لوحات إشهارية،......إلخ والملاحظ هو أن السلطات العمومية تحاول أن تتصدى لظاهرة إستعمال الأماكن والطرق العمومية من أجل أغراض تجارية، وهو أمر أخفقت فيه العديد من البلديات، هذا التصرف منتقد على الأقل لسببين، فهي تمنع المجموعات المحلية من الإستفادة من جهة وتدفع الشباب للبطالة وقد وجدوا نشاطا يرتزقون منه، وأرى أنه لا بد من تنظيم ذلك بإخضاع المستفيدين لرخصة مسبقة ورقم للمراقبة والمستفيد يدفع للبلدية على حسب طبيعة النشاط الذي يقوم به والمساحة التي يحتلها وكذا الربح الذي يجنيه.

اما بالنسبة لحقوق شغل المساحات البلدية بمناسبة المعارض والأسواق: فتمثل تكلفة إيجار جـــزء من الأماكن العمومية البلدية المخصصة للمعارض والأسواق والتي يجب أن يتم حسابها بالنظر إلى المساحة المشغولة و كذلك البضاعة المعروضة.

## 2- إستعمال الأملاك العمومية لأغراض غير تجارية:

الدومين العام يمكن أن يستعمل أيضا لأغراض غير تجارية مثل توقف السيارات أو وضع سلع على الطريق بمناسبة القيام بالأشغال، فبالنســـبة لتوقف السيارات فالقليل من البلديات التي تمارس حاليا نظام المرائب المستوجب للدفع ، أما بالنسبة للسلع فنحن نلاحظ أن مشاريع البناء الكبرى غالبا ما يستعمل أصحابها الطريق العام من أجل وضع السلع ومواد البناء ولا أحد يكترث بالمظهر العام ولا بالمداخيل التي يمكن أن تجنى من هذه الوضعية فالأرجح هو أن يتم إخضاع هذه العمليات لحقوق مالية يومية والهدف ليس فقط لتمويل ميزانية البلدية بل أيضا من أجل إرغام صاحب المشروع لرفع السلع في آجال قصيرة.

أما بالنسبة للخدمات التي تقدمها البلديات للمواطنين فقد أجازت المادة 147 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية "للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".

نفهم من خلال ذلك أن المجموعات المحلية يمكنها تعزيز مواردها مقابل الخدمات التي تؤديها للمواطن، فالمهام المقدمة لصالح المواطنين المقيمين على إقليمها إما مجانية أو بمقابل جد ضعيف، فإذا كانت هذه المهام مجانية بالنسبة للمواطن فهي تكلف الجماعات المحلية تكاليف باهضة مثل منح

شهادات الميلاد، عقود الزواج،...إلخ، فيجب على المجموعات المحلية إشراك المنتفعين من هذه الخدامات في التكاليف وبالتالي فأعباء التسيير سوف تخف نوعا ما مما يسمح لها بتوفير قسط من الأموال لتمويل قسم التجهيز أو الإستثمار وبالتالي ضمان خدمات أكثر للمواطن.

## المطلب الثاني: الموارد الخارجية للتمويل المحلي

بالإضافة إلى الموارد التي ذكرناها سابقا والتي تتمثل في الموارد الذاتية للجماعات المحلية فإنه هناك موارد أخرى خارجية تستفيد منها الميزانية المحلية ، حيث سوف نركز الحديث على الموارد الخارجية لميزانية البلدية والتي تتمثل الإيرادات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (الفرع الأول) وتلك التي تجنيها البلدية من خلال المخطط البلدي للتنمية (PCD ) (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: موارد المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)[37]

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية هيئة عمومية ذات طابع إداري **EPA** تتمتع بالإستقلال المالي والشخصية المعنوية تعمل تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تقوم بتسيير الصندوق

[37] يسيير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية ويضم 14 عضو، بحيث نجد من بينهم 7 أعضاء منتخبين ويتمثلون في رئيسي مجلس شعبي ولائي منتخبين من نظرائهم يمثل كل واحد قسما من التراب الوطني ( منطقة الوسط الشرقي ومنطقة الوسط الغربي)، بالإضافة إلى 5رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم لطول مدة العهدة، يمثل كل واحد منهم منطقة من البلاد ( الشرق، الوسط، الغرب، الجنوب الشرقي والجنوب الغربي). أما الأعضاء المعينين فعددهم 7 أيضا ويتمثلون في : والي واحد يعينه وزير الداخلية وممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالإضافة إلى 3 ممثلين عن وزارة المالية و مدرين عامين ( الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية وبنك التنمية المحلية)

البلدي للضمان والصندوق البلدي للتضامن والصندوق الولائي للضمان والصندوق الولائي للتضامن.[38]

**الفقرة الأولى:صندوق التضامن**

هناك نوعان من العمليات الموجهة نحو الميزانيات المحلية:

- تخصيص المعادلة والإعانة الإستثنائية للفصل الخاص بالتسيير
- إعانة التجهيز والإستثمار الخاصة بفصل التجهيز في الميزانيات المحلية

**1/ تخصيص التوزيع العادل للضرائب:**

هو في الواقع تخصيص لتسيير الجماعات المحلية بحيث تستجيب طريقة توزيعه إلى الحرص على التخفيف من الفوارق والتفاوتات في الموارد المالية الموجودة بين البلديات وبين الولايات بحيث يأخذ بعين الإعتبار عدد السكان والوضعية المالية للجماعة المحلية خلال عملية توزيع هذا الإختصاص.

فيما يلي جدول يبين تخصيص التوزيع العادل للضرائب لسنة 1998 لبعض البلديات على المستوى الوطني.

[38] أنظر المرسوم رقم 226/68 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله

جدول رقم **2** : تخصيص التوزيع العادل للضرائب لسنة **1998** لبعض البلديات على المستوى الوطني.

الوحدة: مليون دج.

| البلدية | مؤشر الثراء 1998 | المداخيل الجبائية | مداخيل الممتلكات والإستغلال | مداخيل FCCL+ توزيع VF الضرائب | المجموع |
|---|---|---|---|---|---|
| الروبية ( الجزائر ) | 9350 | 397.337.915 | 7.909.928 | 13.128.572 | 418.376.415 |
| أرزيو (وهران) | 7873 | 322.977.079 | 11.823.600 | 16.995.027 | 351.795.706 |
| مشدالة (البويرة) | 669 | 9.058.929 | 4.849.035 | 6.511.373 | 20.419.337 |
| بغلية (بومردا س) | 632 | 7.234.296 | 2.614.843 | 4.923.560 | 20.419.337 |
| تاورة (سوق أهراس) | 623 | 9.181.670 | 4.918.346 | 5.036.625 | 19.136.641 |
| سي مبارك (برج بوعريريج) | 500 | 3.848.495 | 1.044.021 | 3.582.182 | 8.474.698 |
| حريبل (سطيف) | 125 | 1.191.326 | 338.342 | 6.978.737 | 4.937.769 |
| تامسة (المسيلة) | 100 | 539.652 | 101.380 | 4.296.737 | 4.937.769 |
| أولاد سعيد (أدرار) | 31 | 132.455 | 92.598 | 5.982.832 | 6.207.885 |

**المصدر:وزارة المالية** [39]

من خلال الجدول نلاحظ نسبة التفاوت الكبير في مؤشر الشراء لدى البلديات كما نلاحظ أيضا أن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لا تخصص للبلديات الأكثر فقرا.

## 2/ الإعانات الإستثنائية:

إن نسبة 5 بالمـــئة من ميزانية صندوق التضامن المحـــلي تخصص لنوعين من الإعانات الإستثنائية والمتمثلة في ما يلي:

- الإعانات الإستثنائية للتوازن المخصصة للجماعات المحلية التي تواجه وضعا ماليا صعبا وغير قادرة على تغطية نفقاتها الإجبارية.

- الإعانات الإستثنائية المخصصة للجماعات المحلية بسبب الكوارث الطبيعية.

## 3/ إعانات التجهيز:

تمنح هذه المساعدة للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الدقيقة لاسيما في ميدان التزويد بمياه الشرب، الإنارة ومختلف أنواع التهيئة، إلا أنه لم يتم تقديم هذه الإعانات منذ سنة 1996 بسبب التكاليف المتعلقة بتسيير الحرس البلدي . وتقدم هذه الإعانات وفق إحدى الصيغتين الآتيتين:

[39] المجلس الإجتماعي والإقتصادي التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور السوق المرجع السابق ص 38

أ- الصيغة المركزية:

تقوم البلديات بإعداد ملفات تتم دراستها من طرف المجلس التنفيذي على مستوى كل ولاية حيث يتم تحديد قائمة المشاريع وترسل بعد ذلك إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يحدد من خلال مجلس التوجيه وفي حدود الوسائل المالية البرنامج النهائي للعمليات فتدفع الإعانات مباشرة وكاملة إلى ميزانيات الجماعات المعنية، الفصل الخاص بالتجهيز . وتوزع الإعانات بنسبة 20 بالمئة على الولايات و80 بالمئة على البلديات.[40]

ب- الصيغة اللامركزية:

يضبط الصندوق المشترك للجماعات المحلية مشروع توزيع الموارد المخصصة لمساعدات التجهيز في شكل تخصيص إجمالي للتجهيز مع مراعاة معايير التضامن: السكان، الموارد الإجمالية، عدد البلديات في كل ولاية، المنطقة الجغرافية.

بعد مصادقة مجلس التوجيه يحرر إذن بصرف الإعتمادات لفائدة الولايات التي تتكفل بتوزيعها على البلديات طبقا لتعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية المؤرخة في 25 جانفي 1998 المتعلقة بمساعدات التجهيز والتي تحدد شروط التوزيع والمشاريع ذات الأولوية لاسيما لصالح البلديات المحرومة[41].

[40] المجلس الإقتصادي والإجتماعي التطور الذي يجب إضفوه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوقالمرجع السابق ص 40

[41] نفس المرجع ص 41

تجدر الإشارة هنا إلى منحة الدفع الجزافي التي كانت توزع سبعة أعشار 10/7 منها بين الصندوق المشترك والجماعات المحلية و ثلاثة أعشار 10/3 تدفع مباشرة للبلديات، فكما سبق بيانه إن في إلغائه خسارة كبيرة للجماعات المحلية.

**الفقرة الثانية: صندوق الضمان:**

إنه منذ سنة 1995 يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتسيير صندوق الضمان للبلديات والولايات ، حيث يهدف هذان الأخيران إلى تعويض نقص القيم الجبائية المسجلة لدى الجماعات المحلية والمتنثلة في الفارق بين التقديرات والإنجازات. وتأتي إيرادات هذين الصندوقين من المساهمة الإلزامية المحددة سنويا بنسبة 2 بالمئة من التقديرات الجبائية للبلديات والولايات. إلا أن الوضعية المالية لصندوقي الضمان لاسيما صندوق ضمان البلديات الذي عرف سنة 1999 عجزا قدر بحوالي ملياري دينار جزائري.[42]

لكن الأوضاع السياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر منذ سنة 1992 وما نتج عنها من إجراءات قد أثرت عن الآداء الفعلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية حيث تمت عملية إعادة توجيه تدخلاته قصد المشاركة في التكفل المالي بأجور الحرس البلدي من جهة وبالعجز المالي المتزايد من جهة أخرى.

[42] نفس المرجع ص 42

**1- المساهمة في تسيير الحرس البلدي:** تم تكليف الصندوق المشترك للجماعات المحلية منذ سنة 1995 بمنح مساعدة سنوية لفائدة الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسييرحيث يساهم بنسبة 50 بالمئة من مجموع إحتياجاته.ويعد هذا التدخل للصندوق على حساب عمل التنمية المحلية.[43]

## الفرع الثاني: **مخططات البلدية للتنمية PCD**

وهي مخططات سنوية او متعددة السنوات لتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية فقد نظم هذه المخططات المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 9 أوت 1973 المتعلق بشروط التسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية فكل بلدية لها مخطط تنموي يمول من طرف الدولة، حيث يحق للبلديات إقتراح مشاريع لمديرية التخطيط والتهيئة العمرانية على مستوى الولاية وهذه الأخيرة بدورها ترتب المشاريع على حسب أهميتها وبعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي على المشاريع تقوم مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية بمنح الإعتمادات المخصصة للبلديات المعنية بتحديد الغلاف المالي وكذا مدة الإنجاز، أما في حالة عدم تمكن الدولة من تمويل الجماعات المحلية فتلجأ لتمويل النفقات المنتجة عن طريق القروض.

ما تقدم نلاحظ أن البلديات دائما بإجراء المصادقة من طرف الولاية وفي ذلك تأثير على إستقلاليتها ثم أن اللجوء للإقتراض من أجل القيام بالمشاريع هو ما يتسبب في إثقال كاهلها بالديون.

[43] المجلس الإقتصادي والإجتماعي، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق ص 42

**الجدول رقم ( 3 ) الإعانات لمساعدة البلديات .**

الوحدة : مليون دج .

| السنة | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| FCCL | 2012 | 4069 | 1290 | 1883 | 15520 | 3117 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PCD | 9810 | 9736 | 12297 | 13430 | 18265 | 18800 | 20900 | 21250 | 15904 | 18195 | 16600 |

**المصدر : CNES عن وزارة المالية .**

## المبحث الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية

كما سبق ذكره فإن الميزانية المحلية تتميز بضعف الإيرادات الشيء الذي يقيد تحكم الجماعات المحلية في نفقاتها، هذه الأخيرة التي تنقسم إلى نفقات إجبارية وأخرى غير إجبارية. سوف نوضح ذلك من خلال تبيان نفقات التسيير في مطلب أول ونفقات التجهيز والإستثمار في مطلب ثاني.

### المطلب الأول: نفقات التسيير

نتناول ذلك في الفرعين التاليين:

#### الفرع الأول:نفقات التسيير بالنسبة للبلدية

إن بنية نفقات البلدية تتكون أساسا من النفقات الإجبارية والتي تتمثل في مايلي:

- أجور الموظفين والتي تمثل نسبة 65 بالمئة
- التمويل الذاتي ( الإقتطاع لصالح التجهيز) والذي يمثل 10 بالمئة

- مساهمة البلدية في الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والتظاهرات الرياضية والتي تمثل 7 بالمئة

- المساهمة في صندوق الضمان لفرض الجباية والتي تمثل 2 بالمئة

نلاحظ أن نسبة الأجور عالية جدا ومثقلة لكاهل البلديات، وإن القيام بعملية حساب بسيطة يساعدنا على معرفة مجموع النفقات الإجبارية والتي تمثل 84 بالمئة، وكل ما يتبقى هو نسبة 16 بالمئة فقط والتي توجه إلى باقي نفقات التسيير الأخرى المتعلقة بالمرافق الأساسية بالنسبة للمواطن.

على سبيل المثال، نفقات بعض المرافق ( التعليم، الشباب والرياضة، الثقافة والمساجد) قد تفاقمت من 13.132 مليار دج سنة 1996 إلى 21.721 مليار دج سنة 2000 ( أنظر التقرير الذي تضمنه الملحق رقم ........)

مما تقدم نستطيع القول أنه يستحيل على البلديات القيام بالمهام الموكلة إليها فتحت أي ظرف من الظروف هذه الوضعية تجعلها عاجزة تماما وغير مستقلة عن السلطة المركزية وتابعة لهذه الأخيرة.

**الفرع الثاني: نفقات التسيير بالنسبة للولاية**

إنه ولنفس القطاعات ذات الطابع الوطني ( التعليم، الشباب، الرياضة، الثقافة والمساعدات الإجتماعية) نجد أن نفقات الولاية قد قفزت من 4.826 مليار دج سنة 1996 إلى 8.593 مليار دج. وبصفة إجمالية فإن نفقات التسير لبعض المرافق ذات الطابع الوطني التي تتحملها البلديات والولايات قفزت من 17.958 مليار دج سنة 1996 إلى 30.314 مليار دج سنة 2000.

أما النفقات الأخرى لتسيير مرافق الولاية فهي موجهة أساسا إلى التمويل الذاتي وأجور المستخدمين. لذلك فلابد من تخفيف العبء على المجموعات المحلية من خلال نقل نفقات تسيير المرافق ذات الطابع الوطني للدولة.

**المطلب الثاني: : نفقات التجهيز والإستثمار**

**أولا:بالنسبة لنفقات البلدية**

إن مصادر تمويل نفقات التجهيز والإستثمار للبلدية تتأتى أساسا من:

- التمويل الذاتي المتمثل في الإقتطاع الإجباري لنسبة لا تقل عن 10 بالمئة من الإيرادات البلدية والتي تعد جد ضعيفة.
- المخططات البلدية للتنمية PCD والتي سبق وأن تعرضنا لها في بحثنا هذا والتي تعاني هي الأخرى من نقص وضعف القروض المقدمة للبلديات في هذا المجال والتي لا تتماشى والإحتياجات الحقيقية للبلديات، وهذا ما يفسر تأخر التنمية المحلية في السنوات الأخيرة.

**ثانيا: بالنسبة للولاية**

على مستوى الولاية نجد أن أسا س تمويل نفقات التجهيز والإستثمار فيها يتمثل في التمويل المحلي الذي سجل نوعا من التطور والذي يبقى ضعيفا خاصة وأن جزء من هذه الأموال هو موجه للقيام بتسيير مرافق الدولة أو ذات الطابع الوطني على حساب المهام المحلية.

هذه الوضعية تترجم حالة الديون المتراكمة بالنسبة للبلديات والتي بلغت 22 مليار دج والتي تم القيام بجزء كبير منها سنة 2002 والذي بلغ 20 مليار دج.

بالإضافة إلى أن البلديات التي سجلت عجزا ماليا على مستوى ميزانياتها سنة 2000 قد بلغت 1183 بلدية. إن العجز المسجل خلال المرحلة الممتدة من سنة 1996 إلى 2000 قد قدر بـ 15 مليار دج في حين أن الإعانات المقدمة لم تتجاوز 9 ملايير دج أي تغطية ما يقارب 60 بالمئة فقط من إجمالي العجز المسجل.

إن السبب الرئيسي الذي تسبب في خلق هذا الإنسداد هو عدم التناسق بين المهام الموكلة للجماعات المحلية والأغلفة المالية أو بالأحرى الموارد المالية اللازمة للقيام بذلك مما يجعل الجماعات المحلية في تبعية مالية دائمة للسلطة المركزية، وفي ذلك تأثير كبير على النظام السياسي في الجزائر ، فكيف يمكن تبرير هذه الوضعية في ظل نظام التعددية السياسية ؟ وكيف يمكن للأحزاب السياسية أن تجسد برامجها السياسية على المستوى المحلي ؟

إذا ما تفحصنا إيرادات الجماعات المحلية[44] في اليابان فهي تفوق تلك الخاصة بالدولة حيث بلغت 91.000 مليار ين سنة 2004 في مقابل 80.000 مليار ين ياباني للدولة بما فيه من 30.000 مليار ين ياباني تحول لميزانية الجماعات المحلية في شكل مساعدات.

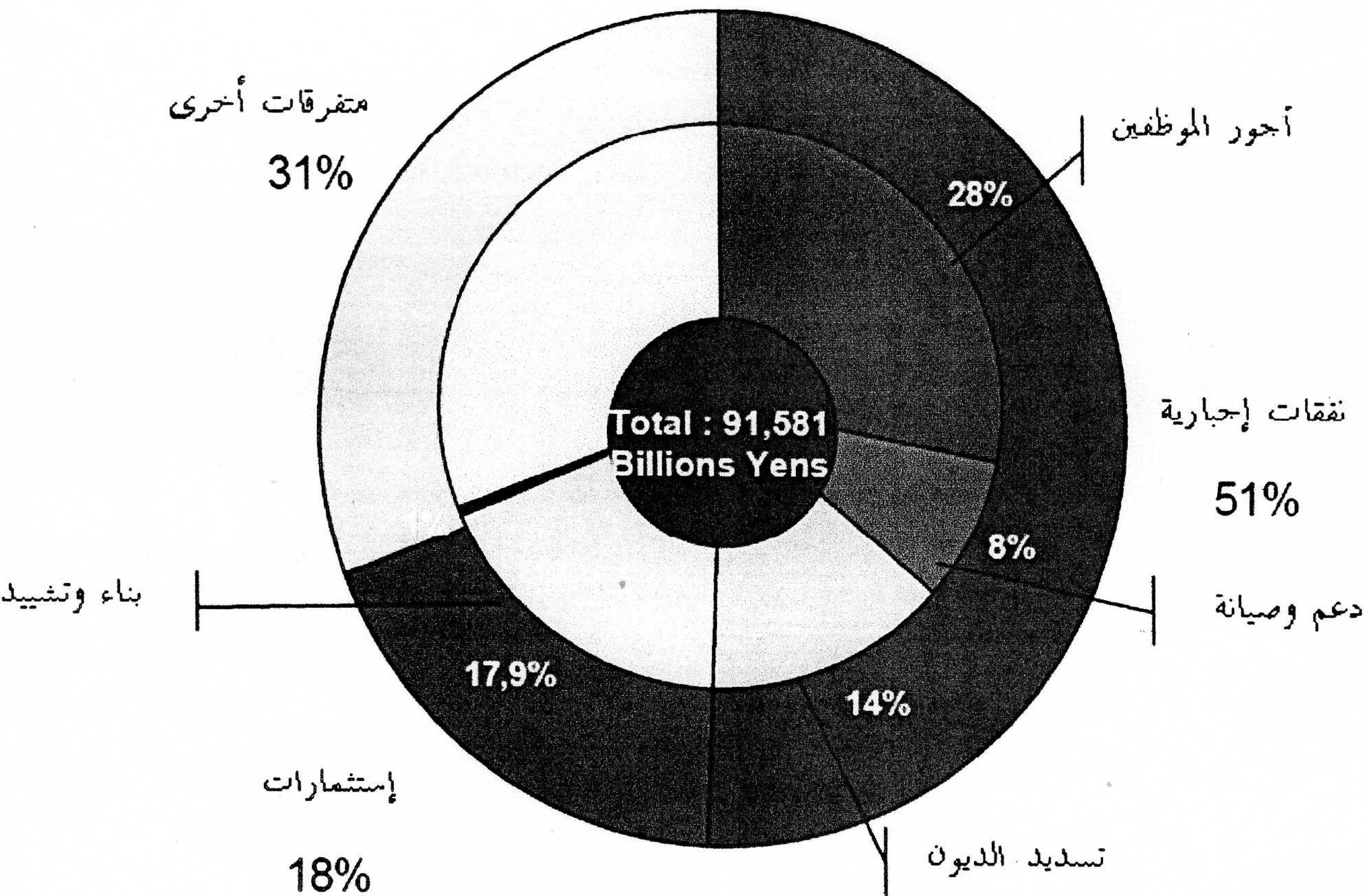
ومن خلال الرسم البياني الموالي نلاحظ أن أجور الموظفين لاتتجاوز نسبة 29 بالمئة من إجمالي النفقات على عكس ما هو عليه الحال في الجزائر حيث تستحوذ الأجور على نسبة 65 بالمئة كما يبين الرسم البياني أيضا أن نسبة النفقات الإجبارية بالنسبة للجماعات المحلية اليابانية لا تتعدى 51 بالمئة من إجمالي النفقات المحلية في حين أنها تتعدى 84 بالمئة بالنسبة للجزائر . وإذا ما تفحصنا ما يتبقى من الميزانية أو بالأحرى من النفقات الموجهة للإستثمار والقيام بالمشاريع التنموية المحلية فنجدها تقارب 50 بالمئة بالنسبة للمجموعات المحلية اليابانية ولا تتعددى 16 بالمئة بالنسبة للجماعات المحلية الجزائرية.

ومن هنا يتبين أن عدم تحكم الجماعات المحلية الجزائرية في نفقاتها أمر يبرره ثقل العبء الملقى على الجماعات المحلية المتمثل في المهام الواسعة بدون الأغلفة المالية الخاصة بها من جهة ، ومن جهة أخرى النسبة الضئيلة الموجهة للإستثمار والقيام بالمشاريع التنموية والتي من شأنها أن تعود بأموال معتبرة للجماعات المحلية . لذلك فلابد من إعادة الإعتبار لمجال الإستثمار وضرورة مرافقة تحويل الصلاحيات للأغلفة المالية الخاصة بها.

---

[44] تتمتع الجماعات المحلية بإختصاصات واسعة وبالمقابل فميزانيتها تتعدى ميزانية الدولة منذ سنة 1953 تتكون من 47 محافظة و 2216 بلدية و العاصمة طوكيو المتكونة من 23 دائرة حضرية

## نفقات الميزانية المحلية اليابانية لسنة 2004




وإذا ما جئنا لدراسة المساعدات المقدمة للجماعات المحلية اليابانية من طرف الدولة فهي تتمثل في ثلاثة أنواع:

المساعدات المالية المرتبطة بإلتزام الجماعات المحلية في مشاريع مشتركة مع الدولة مثل قطاع التربية .

المساعدات المالية الخاصة أو الموجهة للقيام بمشروع معين مثل مشروع متعلق بالبنى القاعدية.

المساعدات المالية الخاصة بالإختصاصات المفوضة مثل القيام بتنظيم الإنتخابات مثلا.

من خلال هذا التقسيم نلاحظ مدى إحترام مبدأ تخصيص الأغلفة المالية للصلاحيات الموكلة للجماعات المحلية اليابانية على عكس ما هو عليه الحال في الجزائر.

## المطلب الثالث: العجز المالي للبلديات:

إن الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب النصوص القانونية كما تم توضيحه سابقا يخصص نسبة 5 بالمئة من موارده لتغطية عجز ميزانيات المجموعات المحلية إلا أن ضخامة العجز المالي للبلديات يجعل نسبة 5 بالمئة من الموارد ( حوالي مليار دينار) لا تكاد تغطي 6 بالمئة من هذا العجز.

ونظرا لهذه الوضعية الخطيرة فإن مجلس التوجيه إضطر إلى عدم تطبيق التوزيع المحدد في النصوص وتخصيص جميع موارد صندوق التضامن لهذين النوعين من النفقات.[45]

حيث أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية قام بتجميد حوالي 5 ملايير دينار جزائري من مبلغ منحة التوزيع العادل للضرائب (4 ملايير دج بالنسبة للبلديات و مليار دج بالنسبة للولايات) وذلك من أجل التكفل بالحرس البلدي وعجز ميزانية البلديات.[46] مما تقدم نسجل تطاولا آخر على النصوص القانونية ووضعها جانبا لتحل محلها السلطات التقديرية للسلطة المركزية، فعوض

[45] المرجع نفسه.
[46] المرجع نفسه ص 43

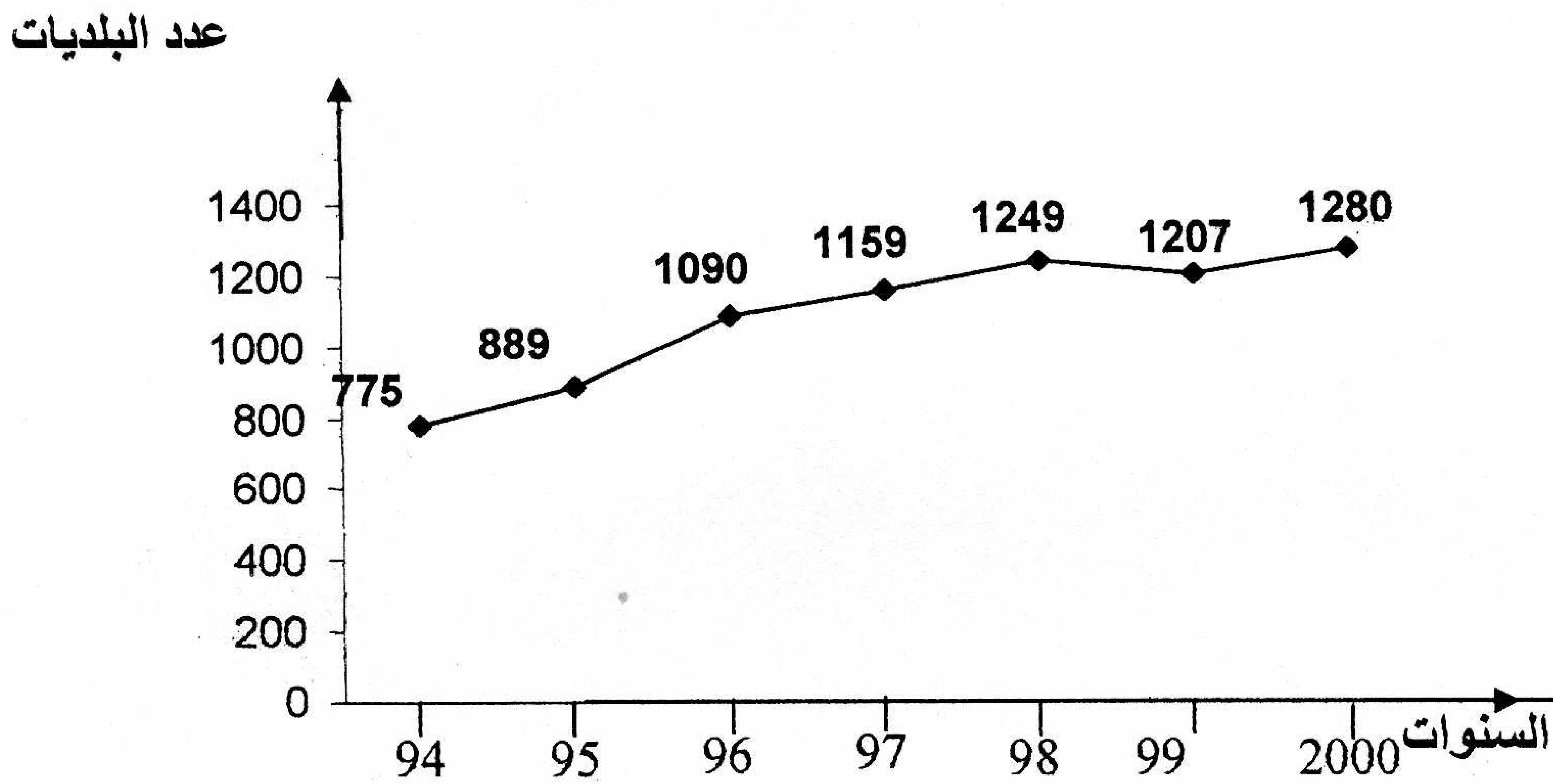
البحث عن وسيلة أخرى أو البحث عن مواطن ضعف هذه المؤسسة نجد أن السلطة المركزية تضرب بالقواعد القانونية عرض الحائط لتتصرف بكل حرية في المال العام.

يغطى هذا العجز من الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)ويسجل في الحساب 79 ناتج استثنائي أخر بميزانية البلدية ولكن لا يمكن أن تتم التغطية 100% نتيجة للزيادة المسجلة كل سنة مما جعل البلدية لا تستفيد بمبلغ العجز المطلوب ، وهذا مما جعل ديونها تتكرر كل سنة (كما هو موضح في الجدول ) مع الصعوبة في التسديد ، وأصبح المتعاملين مع البلدية يشترطون التسديد المسبق وهذا أدى إلى عرقلة في التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة وعدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين ومن ثم التأثير السلبي على التنمية المحلية من جهة ثانية.

جدول يوضح تطور العجز المالي للبلديات[47]

| السنوات | 1986 | 1987 | 1988 | 1992 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| عدد البلديات التي سجلت عجزا | 52 | 63 | 96 | 300 | 775 | 889 | 1090 | 1159 | 1249 | 1207 | 1280 |

الشكل رقم (01) : تطور عجز البلديات 1994-2000




47 مديرية المالية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية

# الخاتمـــة

## خـــاتمة

مما تقدم نخلص إلى مدى الأهمية التي يكتسيها مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية حيث يعتبر أهم الركائز الأساسية التي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تجسيد نظام اللامركزية الإدارية ، إلا أن واقع الجماعات المحلية في الجزائر يبين أن إستقلالها محدودا جدا وذلك ما بدى لنا جليا من خلال إحتكامنا لمؤشري الميزانية المحلية اللذان تمثلا في الإطار الإجرائي وكذا الموضوعي لهذه الأخيرة.

من خلال هذه الدراسة تبين لنا العديد من النقائص والإنتقادات والتي إرتأينا تناولها على ثلاثة مستوايات كالتالي:

### - على مستوى التشريع:

إنه من الواجب السمو بمبدأ الإستقلالية المالية للجماعات المحلية والنص عنه أو تكريسه على مستوى الدستور، وذلك على غرار الأنظمة القانونية المقارنة هذا من جهة أما من جهة أخرى فلابد من إحداث منظومة قانونية كفيلة بالتكريس الحقيقي لمبدأ الإستقلالية المحلية ولما لا تشريع قانون الإستقلال المحلي كما هو الحال في دولة اليابان مثلا ( كما سبق توضحه).

أما على مستوى التشريع الضريبي فنقترح إعطاء حق تأسيس الضرائب والرسوم المحلية للجماعات المحلية في حدود القانون أو بشروط معينة ذلك أن المجالس المنتخبة أدرى بالشؤون المحلية.

وفيما يتعلق بالإصلاحات الجبائية والتي غالبا ما تتضمن إلغاء بعض الرسوم والضرائب فإنه من الواجب تعويض ذلك بما يعادل الرسم أو الضريبة الملغاة.

## - على المستوى الإجرائي للميزانية المحلية:

إن تقييد تدخل السلطات المحلية لا سيما في مجال إجراءات إعداد الميزانية يجعلها تابعة كلية لسلطة الوصاية لذلك فمن الضروري فتح المجال أمام المجالس الشعبية المنتخبة لتجسيد برامجها السياسية من خلال المساهمة الفعلية في إعداد ميزانياتها، ذلك أنها منتخبة على أساس برامجها المقدمة أثناء حملاتها الإنتخابيه.

وذلك لا يمكن حصوله طالما أن الرقابة الممارسة مشددة ومتعددة، فيجب أن تنحصر في الرقابة البعديه فحسب، ذلك أننا أمام أشخاص معنويه لامركزيه الأصل فيها الإستقلال والرقابه الممارسه عليها ليست مبدأ بل إستثناء.

إن الجماعات المحلية في الجزائر لا تتمتع بالإستقلالية المالية ذلك أنها مقيدة بالرقابة القبلية على المستوى الإجرائي لإعداد ميزانيتها لاسيما إجرائي مصادقه سلطه الوصايه وإمكانيه حلول هذه الأخيرة محل الجماعات المحلية في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة. أما بالنسبة للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانيه المحليه في الجزائر نجد أنها ممارسه من جهه من طرف المفتشيه العامه للماليه ومن جهه أخرى من طرف مجلس المحاسبة فهناك إزدواج مؤسساتي للقيام بمهمة واحدة، وعليه من الواجب التفكير في كيفية ضم المؤسستين وفي ذلك توفير للإمكانيات المادية وكذا البشرية للدولة.

نظرا لحداثة الممارسة الديمقراطية في الجزائر ونقص التجربة في مجال تسيير الجماعات المحلية وعدم وجود معايير علمية لإختيار مرشحي الأحزاب لخوض الإنتخابات المحلية فإنه يمكن قبول الممارسة المؤقتة للرقابة من طرف السلطة المركزية على تسيير الجماعات المحلية ولكن لابد أن تكون مخففة نوعاما وليس

بالشكل المطبق حاليا، ذلك أن مسألة نجاح نظام ما تكمن في تفاعل جملة من المعطيات وسيرورة منطقية لتطور مكونات هذا النظام.

**- على مستوى مضمون الميزانية المحلية:**

تتمثل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في منح هذه الأخيرة الموارد الكافية والمتنوعة اللازمة لتغطية كافة نفقاتها بما يضمن كفاءة آدائها وفعالية تسيير مصالحها، إذا ما تفحصنا مضمون الميزانية المحلية، نلاحظ على مستوى الإيرادات سيطرة الموارد الجبائية والتي تمثل 90 بالمئة من مجموع الإيرادات المحلية والتي تظل غير كافية نظرا لسوء توريعها بين السلطة المركزية والجماعات المحلية حيث لا تستفيد هذه الأخيرة إلا من قشور عائدات الضرائب على المستوى الوطني، ناهيك عن ضعف موارد الممتلكات المحلية حيث أنها لا تكاد تمثل شيء أمام مداخيل الجباية المحلية، بالرغم من مدى قدرتها على أن تكون مصدر محلي يدر الكثير من المال لفائدة الميزانية المحلية إلا أن سوء تسييرها يبقى القطرة التي أفاضت الكأس بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر، لذلك ومن أجل تحسين المردود المالي نقترح مايلي:

- مكافحة الغش والتهرب الجبائي من خلال إتخاذ إجراءات تشريعية لجعل القوانين الجبائية مرنة وتطبيق غرامات جبائية وجنائية ردعية ضد كل من يقوم بالغش الجبائي.
- تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية وتحفيز الموظفين.
- إعادة النظر في طرق توزيع عائدات الجباية بين الدولة والجماعات المحلية وإلغاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتحويل مهامه لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

- اللجوء إلى أساليب التسيير الحديثة وتشجيع المبادرة الفردية عن طريق إشراك الخواص في تسيير الشؤون المحلية من خلال منح أكثر لعقود الإمتياز و ضمان حقوق المنتفعين من هذه العقود.

- تشجيع المشاريع الإقتصادية على المستوى المحلي.

- إعادة تثمين وتنويع الإيرادات المحلية خارج إطار الجباية، حيث ينبغي على الجماعات المحلية أن تهتم بممتلكاتها العقارية والمنقولة وتحسن إستغلالها.

- تأسيس أو فرض حقوق على الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين، لأن نظام مجانية الخدمات لا يتناسب مع الوظيفة المالية للجماعات المحلية ومن ثما خلق مورد آخر من شأنه أن يساهم في إثراء الميزانية المحلية.

أما على مستوى النفقات، فنسجل عدم التحكم في هذه الأخيرة نظرا لنقص الإيرادات المحلية وكذا إثقال كاهل الجماعات المحلية بما يسمى بالنفقات الإجبارية والتي تأخذ حصة الأسد من مجموع الإيرادات المحلية.

إن ظاهرة سيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات تستدعي ضرورة تثمين وتنويع الإيرادات المحلية وتعداد مصادر التمويل وذلك من خلال إطلاق يد السلطات المحلية وخاصة البلديات بإعطائها سلطة المبادرة و سلطة إتخاذ القرارات.

أما بالنسبة لمشكل عدم التحكم في النفقات، فلابد من تخفيف العبء على الجماعات المحلية ولاسيما البلدية وذلك من خلال إعفائها أو على الأقل التخفيف من بعض النفقات الإجبارية المتمثلة في

دفع أجور الموظفين، وذلك من أجل فتح المجال للجماعات المحلية للنهوض بقطاعات أخرى ومنحها نوع من الإستقلالية في تسيير مصالحها المحلية.

كما أنه لا بد من تخصيص الأموال اللازمة لتغطية المهام التي يتم تحويلها للجماعات المحلية وعدم تكرير هذا الخطأ لأن الممارسة السابقة قد أثبتت أن تكلفة الحرس البلدي مثلا قد كلفت الجماعات المحلية الكثير.

# الملاحق

# Constitution du Japon

Date de promulgation : le 3 novembre 1946.

Date d'entrée en vigueur : le 3 mai 1947.

## Chapitre VIII.

## Autonomie locale

**Article 92.**

Les règlements concernant l'organisation et le fonctionnement des administrations locales sont fixés par la loi, en application du principe de l'autonomie locale.

**Article 93.**

Les collectivités locales créent des assemblées pour leur servir d'organes délibérants, conformément à la loi.

Les principaux administrateurs de toutes collectivités locales, les membres de leurs assemblées et tous autres agents locaux que la loi pourrait prévoir, sont élus au suffrage universel direct, dans le cadre des diverses communautés.

**Article 94.**

Les collectivités locales ont le droit de gérer leurs biens, affaires et administration et de stipuler leurs propres règlements dans le cadre de la loi.

**Article 95.**

Une loi spéciale s'appliquant exclusivement à une seule collectivité locale ne peut être adoptée par la Diète, sans le consentement de la majorité des électeurs de la collectivité locale en cause, lequel est obtenu conformément à la loi.

## *Commission Interministérielle sur les Finances Locales.*

## *Procès Verbal de Réunion*

Aujourd'hui, Dix Neuf Mai de l'An Deux Mille Deux, s'est tenue au siège du Ministère des Finances une réunion de la commission interministérielle sur les Finances Locales.

Ont participé à cette réunion :

- ***Du côté du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales*** :

| | |
|---|---|
| - Madame BEYELLES Karima | Wali hors cadre |
| - Melle GOUAL Fafa | Wali hors cadre |
| - Monsieur BOUAACHIBA Ahmed | Directeur DFL |
| - Monsieur KAIDI Brahim | Directeur / FCCL |
| - Monsieur BENZAOUI Rachid | Directeur / DEPL |
| - Monsieur KERRI Azzeddine | S/Directeur / DFL |
| - Monsieur ASSAM Amar | S/Directeur / DFL |
| - Monsieur BEKKOUCHE Salah | S/Directeur / FCCL |
| - Monsieur KERIBA Lamine | S/Directeur / |
| - Monsieur CHORFA Abdelkader | S/Directeur / |

- ***Du côté du Ministère des Finances*** :

| | |
|---|---|
| - Monsieur BOUDERBALA Mohamed Abdou | Directeur Général des Impôts |
| - Monsieur RAOUYA Abderrahmane | Directeur / DGI |
| - Monsieur BEN AMMAR Mohamed | Directeur / DGB |
| - Madame OUCHENE Houria | S/Directeur DGB |
| - Monsieur MADJENE Djamel | S/Directeur DGB |
| - Monsieur EL HADJENE Nourredine | Chef de Bureau DGI |
| - Monsieur GHENOU Mohamed | Inspecteur Central DGI. |

***L'invité de la séance*** :

- Mr OUAGUENNOUNI Saïd, Secrétaire Général de la Commune de Zéralda.

Après avoir souhaité les bienvenue aux présents, le président, de la commission a ouvert la séance en invitant les membres à formuler leurs observations sur les procès verbaux des séances précédentes.

*L*es remarques ont porté essentiellement sur le P.V relatif à la réunion d'installation de la commission, ou il a été demandé de faire ressortir distinctement et expressément les orientations de Messieurs les Ministres des Finances et de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

*P*our ce faire, le Président a désigné un binôme pour procéder aux modifications suivant les observations apportées tout en soulignant que tous les points débattus lors des séances précédentes seront repris dans le rapport d'étape.

*A*ussi, il a cédé la parole à M^lle GOUAL pour exposer son rapport sur les procédures financières et comptables propres aux collectivités locales.

*L*es points développés par l'exposante se résument dans ce qui suit :

- ***l'équilibre budgétaire*** :

*L*'obligation faite aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre amène certaines d'entre elles à établir un budget primitif de moins de douze mois.

*C*et état de fait a conduit ces collectivités à procéder par l'ouverture de crédits par anticipation et l'ouverture spéciale de crédit.

*A* cet effet, l'exposante recommande la nécessité d'un contrôle rigoureux de la part des comptables assignataires des communes et des wilayas par l'exigence des délibérations ou autres pièces justificatives.

- ***Couverture des charges obligatoires*** :

*L*'intervenante est revenue sur de la notion du déficit budgétaire pour la définir comme étant la situation ou l'ensemble des ressources mobilisées y compris la subvention de péréquation du FCCL ne couvrent pas sur un exercice de douze mois, les dépenses obligatoires ci-après.

- Les salaires et charges y afférentes ;
- l'électricité, l'eau et le téléphone ;
- le prélèvement du minimum légal de 10 % ;
- les 2 % pour les fonds de garantie ;
- les 7 % pour les activités de jeunesse et sport.

*E*n sus du problème du déficit budgétaire, l'exposante à relevé les déficits de trésorerie que rencontrent beaucoup de communes dans l'exécution de leur budget.

*S*ur ce plan, la représentante du MICL a souligné les avantages du principe des droits constatés qui d'une part, constitue un facteur incitatif pour le recouvrement du produit de l'impôt, et d'autre part, évite aux collectivités locales l'insuffisance de trésorerie.

- ***Masse salariale*** :

*L'*exposante a souligné que si les effectifs paraissent pléthoriques, leur étude fait ressortir non pas des sureffectifs mais une structure déséquilibrée avec un taux d'encadrement très faible et la dominance du personnel d'exécution sous qualifié .

*C*ette situation est le résultat de l'absence de tableau des effectifs normatifs et d'organigramme normalisé imposable aux collectivités locales.

*A* ce titre, elle propose à ce qu'il soit légalement obligatoire le recours au tableau des effectifs normatifs et l'organigramme normalisé.

- ***Financement du développement local*** :

*C*oncernant le financement centralisé des investissements locaux, il a été relevé la multiplication des sources de financement et l'absence de mise en place de conventions, cahiers des charges et montages intégrés de financement.

*A* cet effet, l'intervenante propose de lier la qualité de l'ordonnateur des opérations à l'origine de la source de financement. Pour ce qui est de l'autofinancement et les subventions d'équipement accordées sur le budget de wilaya et du FCCL, il y'a lieu de prévoir une nomenclature et un montage de financement sous tendu par un cahier des charges dûment accepté par les parties.

- ***Environnement institutionnel*** :

*A*u titre de ce chapitre de l'exposé, les relations de la commune avec Sonelgaz et avec la justice ont été évoquées.

*P*our la Sonelgaz l'accent a été mis sur les cas ou certaines communes bien que s'étant acquittées de leur dû dans les délais voient leur alimentation en l'électricité interrompue. Ce qui se traduit par l'absence d'éclairage public et par des perturbations dans la distribution de l'eau potable.

Quant aux relations de la commune avec la justice, l'exposante est revenue sur les cas d'exécution des jugements condamnant cette dernière à verser des indemnisations aux tiers, ou le principe du débit d'office est appliqué rigoureusement sans intervention de l'agent judiciaire du trésor au profit de la collectivité.

Ainsi, dans certains cas les budgets locaux sont parfois débités dans leur totalité y compris les crédits prévus pour la prise en charge des salaires.

Après cet exposé, le débat a porté sur la question du débit d'office des budgets locaux en exécution des décisions de justice et le principe des droits constatés.

Concernant le premier point, plusieurs points de vue ont été exprimés.

- Pour certains, il y'a lieu de suspendre l'exécution de la décision de justice dans le cas ou les possibilités financières de la collectivité ne permettent pas la couverture de la dépense, et si la situation l'exige, échelonner dans le temps l'exécution du débit d'office.
- Pour d'autres, la décision de justice qui représente un droit acquis pour les tiers doit être exécutée quelle que soit la situation financière de la collectivité. C'est le principe de droit qui est consacré.
- Le troisième avis se rapporte au fait que dans certains cas, même l'objet du litige profite à d'autres structures ou organismes, c'est la collectivité locale qui est condamnée à supporter l'indemnisation.

A cet effet, il est demandé une modification de la loi afin de faire supporter la condamnation par l'organisme bénéficiaire et non par la collectivité locale.

Commentant les différentes observations formulées par l'assistance, le Président tout en optant pour l'exécution de la décision de justice, il a proposé la limitation des prélèvements sur les budgets locaux de manière à garantir à la collectivité locale la couverture financière de la masse salariale.

Quant au principe des droits constatés, il a souligné que le débat sur la question doit associer la Direction Générale de la Comptabilité en préconisant la programmation d'une séance avec cette structure.

Aussi, en clôturant les débats sur cette première intervention, le président a cédé la parole à Monsieur OUAGUENNOUNI, Secrétaire Général de la commune de Zéralda qui a présenté un exposé sur le rôle qui lui est dévolu dans la gestion communale.

Ainsi, en réponse à la question du président sur le contrôle de l'opportunité de la dépense, l'intervenant a noté que le seul contrôle préalable en la matière est assuré par les services technique spécialisés.

Quant aux dépenses réalisées par voie d'ouverture de crédits par anticipation ou par ouverture spéciale de crédits, leur admission s'effectue sur la base des délibérations approuvées par la tutelle.

A ce titre, il a été relevé qu'en matière d'équipement et d'investissement, les dépenses ne dépassant pas 500.000 DA ne sont soumises ni à la délibération ni à la passation de convention.

Dans ce cadre, le président a proposé la promulgation d'un texte réglementaire pour la normalisation de la dépense locale en soulignant qu'à défaut, il résulterait une croissance des dépenses jugées ostentatoires.

En commentant cette suggestion, les représentants du MICL ont rappelé l'expérience déjà entamé en 1999 avec la promulgation de l'instruction relative aux acquisitions des téléphones portables et des véhicules qui ont été soumises à l'avis préalables de la tutelle.

A ce sujet, un consensus s'est dégagé autour de la nécessité de la normalisation et la rationalisation de la dépense publique locale.

Le dernier volet de la séance a été consacré à l'examen des propositions urgentes dans le cadre de la loi de Finances pour 2003.

Ainsi, après débats, il a été décidé des mesures légales et réglementaires ci-après :

- élargissement de la taxe d'habitation à
- l'ensemble des communes du pays ;
- prise en charge par le budget de l'Etat des 2 Milliards/DA restants au titre de la dette des communes ;
- dotation globale du Budget de l'Etat au profit des collectivités locales pour faire face aux dépenses liées aux établissement scolaires et les centres de formations des collectivités locales.
- Modification de l'article41 de la Loi de Finances pour 2001 afin de supprimer la possibilité aux collectivités locales de céder gré à gré leur patrimoine immobilier.
- Institution de l'obligation de production, pour l'obtention du passeport et des permis mobiliers, d'un extrait de rôles apuré au titre de la taxe foncière.

.../...

# قائـــمة المـــراجع:

## المراجع باللغة العربية:

### أولا- المؤلفات:

### أ- المؤلفات العامة:

1- أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية: منظور القرن الحادي والعشرون مصر، دار الكتاب المصرية، 2000.

2- المحجوب رفعت: المالية العامة، ، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، 1990

3- حسن عواضة : المالية العامة دراسة مقارنة، بيروت، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، 1983

4- زين العابدين ناصر، علم المالية العامة ، دار النهضة العربية

5- صالح رويلي: اقتصاديات المالية العامة (طبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1988).

6- عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر ، دار الفكر العربي 1990 القاهرة

7 - عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة، الجزائر، دون تاريخ النشر

8- فوزي عبد المنعم : المالية العامة والسياسة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1972

9- محمد إسماعيل محمد: الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، الإمارات العربية المتحدة، مطبعة المعارف، 1994

10- محمد عباس محرزي: إقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2001

11- ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، بدون تاريخ النشر.

12- يونس منصور ميلاد : مبادئ المالية العامة ، طرابلس: الشركة العامة للورق والطباعة 1981

ب- المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية:

1- طاهر حسين: التصنيف النموذجي للبلديات في الجزائر: التحولات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط CENEAP، الجزائر، 1996.

2- عبد الرزاق الشيخلي: الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان 2001.

3- عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية 2001

4- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع 1991_ 2004

5- مصطفى الجندي: الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارض، الإسكندرية 1987.

6- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1997.

ثانيا – المقالات:

1- الطيب ماتلو: مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

2- دحو ولد قابلية: الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

3- دحو ولد قابلية: مداخلة بمناسبة ندوة حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

4- زهير شطاح: رقابة التسيير على الجماعات المحلية ، محاضرات ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية ، جامعة منتوري، قسنطينة 9، 10 جانفي 2008 مخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع

5- محمد عبدو بودربالة: الإصلاح الضريبي ، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

6- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

7- مسعود شيهوب: إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

8- مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد الخامس، 2002.

9- مكلكل بوزيان : الإتجاهات القانونية للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 9 العدد الثاني 1999.

10- نصر الدين بن طيفور: أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدرة، مجلد 11، العدد الثاني، 2001.

## ثالثا- الرسائل والمذكرات:

1- بوشامة نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق رسالة ماجيستير جامعة الإخوة منتوري السنة الجامعية 2006/ 2007.

2- عمراني بهية: ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية- رسالة ماجيستير في الإدارة والمالية 1990 – جامعة الجزائر معهد الحقوق والعلوم الإدارية.

3- محمد زغداوي: دور المجموعات المحلية في التنمية الإقتصادية- رسالة ماجيستير في القانون العام- سنة 1985 – جامعة قسنطينة- معهد الحقوق والعلوم الإدارية ص 116

4- مسعود شيهوب: اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير جامعة قسنطينة، 1983.

## رابعا – النصوص القانونية:

### أ- النصوص الأساسية:

1- الميثاق الوطني 1976، المؤرخ في 05/07/ 1976 ج ر ج ج، عدد 61.
2- دستور 1963، المؤرخ في 1963/09/10، ج ر ج ج، عدد 64.
3- دستور 1976، المؤرخ في 1976/11/23، ج ر ج ج، عدد 94.
4- دستور 1989، المؤرخ في 1989/02/23، ج ر ج ج، عدد 09.
5- دستور 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 /04 /2002، ج ر ج ج، عدد 76.

### ب- النصوص التشريعية:

#### الأوامر:

-الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 17 يوليو995 ج ررقم 39

#### القوانين:

1- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم ،ج ر ج ج عدد 15

2- القانون رقم 09/90، المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج عدد 15

3- القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ، المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر ج ج، عدد 49.

4- القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52.

5- القانون رقم 10/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، عدد 35

6- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، عدد 86

7- القانون رقم 16/05، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد 85

8- القانون رقم 06/46، المؤرخ في 19 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج ر ج ج عدد 47 .

9- القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج ر رقم 85 المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.

ج- النصوص التنظيمية:

1-المرسوم رقم189/63، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر ج ج، عدد 35.

2- المرسوم رقم 200/83، المؤرخ في 19 مارس 1983، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، عدد 12.

3- المرسوم رقم226/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 134/73 المؤرخ في09 أوت 1973، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، جر ج ج، عدد 45.

4- المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين، ج ر ج عدد 56.

5- المرسوم التنفيذي رقم 42/98، المؤرخ في 01 فيفري 1998، المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج ، عدد 05.

6- المرسوم الرئاسي رقم 205/02، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، عدد 52.

7- المرسوم التنفيذي رقم 471/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يحدد إيرادات إتاوة الإستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات ، ج ر عدد 88.

8- المرسوم التنفيذي رقم 334/04، المؤرخ في 24 أكتوبر 2004، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 42/98 المؤرخ في 01 جانفي 1998 الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد 67.

9- المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها الجريدة الرسمية ، العدد 50 .

## خامسا- إعلانات وآراء:

1- مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور السوق، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الثامنة عشرة، 2001.

2- جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ 11أكتوبر 2008

3- رشيد ط / وأ ج مزيد من الجبايات في أحكام قانون المالية التكميلي جريدة أخبار اليوم الصادرة بتاريخ 9 أوت 2008

## المراجع باللغة الفرنسية:

### أولا – المؤلفات:

#### أ- المؤلفات العامة:

1-*Andre de Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudmet Droit Administratif Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence édition 1995*

2--*GILBET. ORSONI, Science et législation financières : Budgets publics et lois de finances, Economica、 Paris 2005.*

3- *Louis trotta bas- Finances Publiques Dalloz- 2eme édition année 1966*

### ب- المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية:

1- Bernard Dafflon, La gestion des finances publiques locales édition Economica 1994.

2- François GIKEL. La commune son budget, ses comptes .guide pratique d'analyse financière. Les éditions ouvriers .Paris,1977

3- S.BENAISSA, l'aide de l'Etat aux collectivités locales. OPU Alger 1982.

4- Yelles CHAOUCHE Bachir, le Budget de l'Etat et des Collectivités locales, OPU, Benaknoune 1990.

-

### ثانيا- المقالات:

1- Zahia Moussa, évolution de la décentralisation territoriale en Algérie, revue africaine de Droit international et comparé, tome 4 N2, juin 1992.
2- Zahia MOUSSA, les finances locales une tentative d'approche, annales de l'unité de recherche Afrique-monde Arabe. URAMA, vol 2/1998

3- Zahia Moussa les modes de gestion des services publics locaux Gestion des collectivités locales, laboratoire de

*recherché Grand Maghreb Economie et Société Communications du Séminaire sur la Gestion des Collectivités Locales Université de Mentouri de Constantine 9-10 janvier 2008*

رابعا- التقنين:

*- Code des impôts, recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité algérienne, BERTI éditions, Alger, 2eme éd, 2001.*

خامسا- الآراء:

*-Rapport d'Etape, Commission Interministérielle sur les Finances locales, Finances /Intérieur juillet 2002*

المراجع باللغة الإنجليزية:

تقارير:

1-*Local Government System in Japan, Council of Local Authorities for international Relations CLAIR 2004.*

*2-Local Public Finance in Japan, Council of Local Authorities for international Relations CLAIR 2004.*

المواقع الإلكترونية:

- *الموقع الإلكتروني الخاص بالجريدة الرسمية الجزائرية*

***www.joradp.dz***

- الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية الجزائرية

**www.finances-alg.ifrance.com**

- الموقع الإلكتروني الخاص بالمديرية العامة للضرائب

**www.impots-dz.org**

- الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس المحاسبة

**www.ccomptes.org.dz**

# الفهــرس

3- المرسوم رقم226/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 134/73 المؤرخ في09 أوت 1973، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، جر ج ج، عدد 45.

4- المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين، ج ر ج عدد 56.

5- المرسوم التنفيذي رقم 42/98، المؤرخ في 01 فيفري 1998، المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج ، عدد 05.

6- المرسوم الرئاسي رقم 205/02، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، عدد 52.

7- المرسوم التنفيذي رقم 471/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يحدد إيرادات إتاوة الإستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات ، ج ر عدد 88.

8- المرسوم التنفيذي رقم 334/04، المؤرخ في 24 أكتوبر 2004، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 42/98 المؤرخ في 01 جانفي 1998 الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد 67.

9- المرسوم التنفيذي رقم 274/08 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفنشية العامة للمالية وصلاحياتها الجريدة الرسمية ، العدد 50 .

## خامسا- إعلانات وآراء:

1- مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور السوق، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الثامنة عشرة، 2001.
2- جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ 11أكتوبر 2008
3- رشيد ط / وأ ج مزيد من الجبايات في أحكام قانون المالية التكميلي جريدة أخبار اليوم الصادرة بتاريخ 9 أوت 2008

## المراجع باللغة الفرنسية:

### أولا – المؤلفات:

### أ- المؤلفات العامة:

1-*Andre de Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudmet Droit Administratif Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence édition 1995*

2--*GILBET. ORSONI, Science et législation financières : Budgets publics et lois de finances, Economica、 Paris 2005.*

3- *Louis trotta bas- Finances Publiques Dalloz- 2eme édition année 1966*

ب- المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية:

*1- Bernard Dafflon, La gestion des finances publiques locales édition Economica 1994.*

*2- François GIKEL. La commune son budget, ses comptes .guide pratique d'analyse financière. Les éditions ouvriers .Paris,1977*

*3- S.BENAISSA, l'aide de l'Etat aux collectivités locales. OPU Alger 1982.*

*4- Yelles CHAOUCHE Bachir, le Budget de l'Etat et des Collectivités locales, OPU, Benaknoune 1990.*

-

ثانيا- المقالات:

1- *Zahia Moussa, évolution de la décentralisation territoriale en Algérie, revue africaine de Droit international et comparé, tome 4 N2, juin 1992.*
2- *Zahia MOUSSA, les finances locales une tentative d'approche, annales de l'unité de recherche Afrique-monde Arabe. URAMA, vol 2/1998*

3- *Zahia Moussa les modes de gestion des services publics locaux Gestion des collectivités locales, laboratoire de*

*recherché Grand Maghreb Economie et Société Communications du Séminaire sur la Gestion des Collectivités Locales Université de Mentouri de Constantine 9-10 janvier 2008*

**رابعا- التقنين:**

*- Code des impôts, recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité algérienne, BERTI éditions, Alger, 2eme éd, 2001.*

**خامسا- الآراء:**

*-Rapport d'Etape, Commission Interministérielle sur les Finances locales, Finances /Intérieur juillet 2002*

**المراجع باللغة الإنجليزية:**

**تقارير:**

1-*Local Government System in Japan, Council of Local Authorities for international Relations CLAIR 2004.*

*2-Local Public Finance in Japan, Council of Local Authorities for international Relations CLAIR 2004.*

المواقع الإلكترونية:

- *الموقع الإلكتروني الخاص بالجريدة الرسمية الجزائرية*

***www.joradp.dz***

- الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية الجزائرية

**www.finances-alg.ifrance.com**

- الموقع الإلكتروني الخاص بالمديرية العامة للضرائب

**www.impots-dz.org**

- الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس المحاسبة

**www.ccomptes.org.dz**

# الفهـــرس

4- القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52.

5- القانون رقم 10/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، عدد 35

6- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، عدد 86

7- القانون رقم 16/05، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد 85

8- القانون رقم 06/46، المؤرخ في 19 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج ر ج ج عدد 47 .

9- القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج ر رقم 85 المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.

ج- النصوص التنظيمية:

1-المرسوم رقم189/63، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر ج ج، عدد 35.

2- المرسوم رقم 200/83، المؤرخ في 19 مارس 1983، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، عدد 12.